

RAPPORTO
2009
ISFOL

Sintesi

Rubbettino

© 2009 - ISFOL - Via G. Morgagni, 33 - 00161 Roma
Tel. 06.445901 - <http://www.isfol.it>

Testo chiuso a ottobre 2009

Finito di stampare nel mese di novembre 2009
da Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Lo scenario economico internazionale: crisi finanziaria, mercato del lavoro e capitale umano

Ad oltre un anno di distanza dal crollo delle borse del 15 settembre 2008 ci si interroga in merito agli effetti della crisi economica sull'occupazione e sul capitale umano, nel quadro di un contesto caratterizzato da grandi mutamenti che hanno profondamente condizionato l'evoluzione delle economie industrializzate negli ultimi venti anni. In particolare, ci si riferisce a tre principali tendenze: il cambiamento tecnologico, il processo di globalizzazione, le riforme del mercato del lavoro e del mercato dei beni e servizi, nell'ottica di una progressiva deregolamentazione. Tali fenomeni hanno amplificato il ruolo del capitale umano nel favorire la competitività delle imprese e, al tempo stesso, hanno determinato una spinta verso l'aumento delle opportunità di occupazione e di reddito per i lavoratori qualificati, soprattutto nei settori ad alta intensità tecnologica.

La crisi si è inserita in questo scenario complessivo, interagendo con le diverse dinamiche dei sistemi economici e determinando impatti sul mercato del lavoro a seconda delle peculiarità specifiche di ciascun paese.

Alcuni aspetti del sistema bancario italiano considerati elementi di debolezza strutturale, come la ridotta propensione al rischio sul mercato del credito, sembra abbiano protetto il nostro Paese dagli effetti della crisi più che altrove. D'altro canto, tali elementi possono divenire un freno alla ripresa dell'economia, rallentando il necessario flusso di liquidità per le imprese.

Quanto al nostro sistema produttivo, nel corso dell'ultimo ventennio l'aumento della competizione internazionale legata al processo di globalizzazione ha fatto emergere alcune debolezze, quali un certo rallentamento della dinamica della produttività e una perdita di competitività delle imprese a partire dalla metà degli anni Novanta. Tutto ciò si è verificato in un quadro segnato da un ampio dualismo territoriale. Le Regioni settentrionali si trovano in una posizione più vantaggiosa rispetto alla media comunitaria (tassi di specializzazione produttiva, di disoccupazione, di occupazione, ecc.), mentre quelle meridionali appaiono fortemente penalizzate. Di conseguenza, i valori medi degli indicatori nazionali riflettono questa polarizzazione, nascondendo situazioni di eccellenza nel Centro-Nord e sacche di forte criticità nel Mezzogiorno.

Sempre a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, sul fronte del mercato del lavoro - anche grazie alle norme introdotte dalle riforme Treu e Biagi - si è comunque registrato un consistente e generalizzato incremento dell'occupazione. Contestualmente è aumentata l'offerta di lavoro, con un incremento del tasso di attività, una più alta partecipazione femminile e crescenti flussi migratori. È seguita una riduzione del tasso di disoccupazione e, in particolare, della durata della disoccupazione giovanile.

Da registrare, inoltre, come il numero di occupati a termine e la durata media di trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato siano sostanzialmente in linea con la media europea.

Relativamente al capitale umano, nella realtà italiana (produzioni tradizionali, limitata capacità innovativa, dimensioni medio-piccole delle imprese) si registrano dinamiche almeno in parte in controtendenza rispetto alle evoluzioni di scenario sopra evidenziate. Sono diminuiti, infatti, i rendimenti dell'investimento in istruzione da parte degli individui e non si è verificato un aumento delle opportunità occupazionali della forza lavoro più qualificata. In sostanza, la domanda di *high skilled workers* non si è incrementata in misura sufficiente ad assorbire l'offerta. I *mismatch* tra profili richiesti dalle imprese e quelli offerti dalla forza lavoro in ingresso nell'occupazione hanno ulteriormente pesato sulla bassa dinamica salariale dei lavoratori con elevate competenze.

A ciò si affianca la ancora scarsa diffusione della formazione sul lavoro, fenomeno anch'esso connesso alle caratteristiche della realtà produttiva italiana in termini di settori produttivi, intensità di innovazione e dimensioni d'impresa.

La crisi economica rende urgente l'attivazione di interventi in grado di fare della formazione un elemento strutturale di politica economica, per diffondere conoscenze e competenze professionali collegate al sistema produttivo, alle sue dinamiche innovative, allo sviluppo compatibile, e per favorire al contempo l'acquisizione di competenze di base capaci di facilitare processi di apprendimento lungo tutto il corso della vita.

La polarizzazione territoriale che caratterizza il nostro Paese impone comunque un'articolazione delle politiche economiche, del lavoro e della formazione in modo tale da potere attivare strumenti differenziati tra le Regioni del Centro-Nord e Regioni del Mezzogiorno.

capitolo 1

Contesto ed evoluzione delle politiche

1.1 Il contesto nazionale e internazionale

Il processo di integrazione economica internazionale genera un vantaggio strategico per le produzioni caratterizzate da maggiore intensità di lavoro qualificato e un rischio di espulsione per quelle contrassegnate da lavoro poco qualificato e minore innovazione tecnologica. Si prevede che entro il 2015 quasi il 30% dei posti di lavoro in Europa richiederà un alto titolo di studio, mentre il 50% necessiterà di qualifiche di medio livello e il 20% basse qualifiche. I paesi europei devono quindi aumentare i loro sforzi per garantire a tutti i cittadini l'accesso al *Lifelong Learning* ed essere più in sintonia con i bisogni del mercato del lavoro.

L'apprendimento lungo tutta l'arco della vita coinvolge soprattutto i cittadini europei con un elevato livello di istruzione. Nel nostro Paese lo scarto è particolarmente ampio: si va dall'8,2% di chi possiede la licenza media al 51,4% di chi è laureato. Significativo è anche il divario tra le opportunità degli occupati (27,7%) e quelle dei disoccupati (16,9%).

Il programma di lavoro europeo *Istruzione e Formazione 2010*, varato nel 2002 a Barcellona ed inserito nella strategia di Lisbona, si conclude senza purtroppo avere pienamente compiuto i progressi auspicati. È infatti ormai assodato che gli obiettivi fissati non saranno in buona parte raggiunti. Nessuno tra i paesi in ritardo nel 2000 è riuscito a colmare il divario con quelli meglio posizionati ed anzi in alcuni casi il *gap* si è addirittura allargato. Per quel che riguarda l'Italia, si è comunque ridotto lo scarto con il dato medio europeo relativamente all'abbandono scolastico e formativo e al grado di scolarizzazione secondaria di secondo grado.

Stato di avanzamento degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione*. Alcuni benchmark ed indicatori strutturali (val. %)

Benchmark ed Indicatori	Anni					
	2000		2007		2008	
	UE27	Italia	UE27	Italia	UE27	Italia
Abbandono scolastico e formativo (a)	17,6	25,3	15,2	19,3	15,1	19,7
Conseguimento dell'istruzione secondaria superiore dei giovani (b)	76,6	69,4	78,1	76,3	78,5	76,5
Partecipazione degli adulti ad attività di LLL (c)	7,1	4,8	9,5	6,2	9,6	6,3
Tasso di istruzione secondaria superiore della popolazione 25-64enne (d)	64,4	45,2	70,8	52,3	n.d.	52,8
Tasso di istruzione terziaria della popolazione 25-64enne (e)	19,4	9,6	23,0	13,6	n.d.	14,4

* Programma Istruzione e Formazione 2010. I nuovi indicatori e benchmark sono ancora in fase di proposta e discussione.

(a) Percentuale della popolazione 18-24enne in possesso al massimo della licenza media (ISCED 2) che non partecipa ad alcuna attività di istruzione e formazione. Entro il 2010 non oltre il 10%.

(b) Percentuale della popolazione 20-24enne che ha completato con esito favorevole almeno il ciclo di scuola secondaria superiore o un equivalente percorso formativo (ISCED 3). Il parametro è stato originariamente tarato sulla popolazione 22enne ma è misurato sulla più ampia classe di età 20-24enne per garantirne la rappresentatività statistica, poiché si tratta di un dato campionario. Entro il 2010 l'85%.

(c) Percentuale della popolazione 25-64enne che ha partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle settimane precedenti la settimana di riferimento dell'indagine. Entro il 2010 il 12,5%.

(d) Percentuale della popolazione 25-64enne che ha completato con esito favorevole almeno il ciclo di scuola secondaria superiore o un equivalente percorso formativo (ISCED 3).

(e) Percentuale della popolazione 25-64enne che ha conseguito un titolo di istruzione terziaria (ISCED 5-6).

Fonte: Commissione europea DGEAC, EUROSTAT, elaborazione ISFOL su dati ISTAT

Sarà necessario che gli Stati membri implementino le loro azioni volte a realizzare un rapporto virtuoso e reciprocamente di rinforzo tra nuove competenze e nuovi lavori. Anche in relazione a tale obiettivo si inquadra in Italia la strategia delineata nel documento *ITALIA 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, presentato nel settembre 2009 congiuntamente dal Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Istruzione. Le priorità delineate nel Piano puntano, infatti, a superare definitivamente la frattura tra istruzione, formazione e lavoro facilitando e rafforzando i processi di transizione.

A livello europeo si prevede la ridefinizione degli obiettivi e il rilancio delle strategie di cooperazione, da realizzarsi attraverso un programma che ha posto cinque nuovi criteri di riferimento (*benchmark*) da raggiungersi entro il 2020:

- almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età d'inizio della scuola primaria dovrebbero essere inseriti in percorsi educativi;
- i 15enni con insufficienti livelli di lettura, matematica e scienze dovrà essere meno del 15%;
- i giovani che abbandonano in anticipo i percorsi di istruzione e formazione non dovranno superare il 10%;
- i 30-34enni in possesso di un titolo superiore dovranno essere almeno il 40%;
- la percentuale di popolazione 25-64enne ogni anno coinvolta in un'attività di apprendimento permanente non dovrà essere inferiore al 15%.

Tali *benchmark* vanno sostenuti dallo sviluppo della qualità nei sistemi di istruzione e formazione. La relativa Raccomandazione emanata dal Parlamento e dal Consiglio europeo impegna in tal senso tutti gli Stati membri a definire entro 24 mesi un'apposita strategia nazionale.

Se l'accreditamento rappresenta un importante strumento di garanzia della qualità in entrata al sistema (*input*), diventa ora necessario introdurre in modo più sistematico strumenti di garanzia di qualità degli esiti dei processi (*output*).

L'attenzione ai risultati dovrebbe significare la realizzazione di diverse tipologie di azione, tra cui la valutazione degli esiti della formazione professionale e la determinazione degli standard di risultato (certificazione).

1.2 L'evoluzione delle politiche nazionali e regionali per l'istruzione e la formazione

L'istruzione e la formazione iniziale

Le politiche dell'istruzione e della formazione stanno progressivamente superando antiche contraddizioni, in modo tale che la capacità di rispondere ai fabbisogni professionali emersi dai cambiamenti degli assetti produttivi possa conciliarsi con lo sviluppo del capitale umano, come fattore essenziale per la partecipazione alla cittadinanza attiva.

Tra le novità normative di quest'ultimo anno, le più rilevanti riguardano l'istruzione secondaria superiore. Il quadro che emerge risulta semplificato rispetto al passato. I modi e i tempi di attuazione del riordino dovrebbero decorrere dal 2010-2011, scadenza assai ravvicinata che porterà le scuole a misurarsi con nuovi modelli organizzativi, con la revisione dei *curricula*, la riorganizzazione delle attività di orientamento degli allievi e l'acquisizione di nuove metodologie didattiche.

Con i nuovi regolamenti dei licei, degli istituti tecnici e degli istituti professionali ci si attende la ridefinizione complessiva dell'intero secondo ciclo, in modo da assicurare: una fisionomia effettivamente sistemica che contempli la coerenza dei *curricula* in tutti e tre i comparti, con l'acquisizione delle competenze chiave per l'obbligo di istruzione; lo sviluppo della formazione scientifica; la modernizzazione della formazione culturale dei licei attraverso l'integrazione nei *curricula* di componenti essenziali, quali le scienze sociali, l'informatica e la valorizzazione delle attività di laboratorio; l'approccio didattico basato sull'apprendimento per competenze. Tutti aspetti che sono stati rilevati anche dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione.

L'istruzione e formazione tecnica superiore

La riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione superiore non accademica, così come delineata a seguito dell'emanazione del D.P.C.M. del 25 gennaio 2008, segna la volontà di istituire un canale alternativo finalizzato prioritariamente alla formazione di figure ad alta professionalità tecnica. A questa esigenza si è dapprima risposto mediante l'istituzione degli IFTS, successivamente con l'introduzione dei Poli Formativi e recentemente con la riorganizzazione dell'intero sistema di formazione tecnica superiore. Il suddetto D.P.C.M., in particolare, presenta due percorsi: quello degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e quello dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, riproposto in una veste rinnovata. Gli IFTS e gli ITS presentano macro obiettivi comuni, ovvero; garantire interventi formativi fortemente ancorati ai fabbisogni territoriali; offrire percorsi formativi individualizzati; promuovere e garantire la partecipazione anche di adulti occupati; rispondere a standard di qualificazione europea.

I processi di riforma nel sistema universitario

A livello europeo il Processo di Bologna ha rilanciato i suoi obiettivi per il prossimo decennio. I Ministri dell'Istruzione superiore dei 46 Paesi aderenti hanno deciso, infatti, di proseguire fino al 2020 l'impegno comune per la costruzione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore.

Intanto, il sistema universitario del nostro Paese è stato interessato negli ultimi anni da consistenti processi di trasformazione, nati dall'esigenza di adeguarsi al modello europeo di istruzione superiore e, nel contempo, di sanare alcune lacune a livello nazionale. L'Italia è stata il Paese, tra quelli firmatari la Dichiarazione di Bologna, che ha avviato le riforme strutturali più rapide e radicali, attraverso un processo d'innovazione scandito da provvedimenti normativi che stanno incidendo profondamente sul funzionamento delle istituzioni didattiche.

A circa otto anni dall'applicazione del D.M. 509/1999 è possibile fare un primo bilancio dell'attuazione della riforma del 3+2, in termini di luci e ombre, anche in considerazione ed in con-

nessione con il recente avvio di una seconda fase riformatrice. All'enorme proliferazione della proposta didattica, soprattutto a livello di laurea triennale (i corsi attivi che nel 2000-2001 erano 2.444, nel 2006-2007 erano già passati a 5.734) è connessa un'ingente frammentazione dei percorsi formativi, caratterizzata da un gran numero di insegnamenti anche con pochi CFU e molte prove di valutazione, così come da molti corsi di studio con ridotto numero di immatricolati. D'altro canto, sembra che la riforma abbia avvicinato all'università più giovani provenienti da ambienti sociali meno favoriti ed abbia condotto ad una lieve diminuzione dell'età di laurea e del numero dei fuori corso, oltre che ad un nuovo impulso nell'utilizzo di strumenti quali tirocini e *stage*.

L'evoluzione normativa dell'apprendistato

La revisione della disciplina dell'apprendistato si colloca tra i primi provvedimenti adottati dall'attuale Governo e l'attenzione per lo strumento ritorna anche nei documenti successivi, secondo una strategia che mira al potenziamento del ruolo degli Enti bilaterali. Da una situazione di concorrenzialità tra il sistema pubblico e quello privato bilaterale si attende certamente una crescita della quantità e della qualità della formazione erogata agli apprendisti. L'intenzione è di riscoprire la vocazione formativa dell'impresa. Sulla base di tali obiettivi è stata modificata la precedente disciplina dell'apprendistato professionalizzante: i contratti collettivi stipulati a qualunque livello possono oggi definire integralmente la disciplina della formazione svolta.

Anche nel Libro Bianco ci si è soffermati sul ruolo dell'apprendistato, che valorizzando le potenzialità dell'impresa come luogo di apprendimento rappresenta uno degli strumenti fondamentali del sapere professionale.

Il riordino dell'istruzione degli adulti

È in atto una profonda riforma del sistema per l'istruzione degli adulti, con la messa a punto dello schema di regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico. Il tutto è ricondotto ai nuovi Centri per l'istruzione degli adulti, che realizzeranno a partire dal 2010-2011 un'offerta formativa finalizzata al conseguimento dei titoli di studio e di certificazioni, in riferimento al primo e al secondo ciclo di istruzione.

L'innovazione riguarda anche l'ampliamento delle tipologie di utenti.

Nella fase di messa a regime si assisterà comunque ad una situazione molto differenziata nelle diverse realtà territoriali.

La formazione dei lavoratori

Nel maggio 2009 è stato presentato un progetto di legge che attribuisce una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi recanti norme finalizzate a riconoscere e disciplinare il diritto dei lavoratori all'apprendimento e alla formazione. Il progetto si accompagna ad altre due proposte di legge sull'apprendimento permanente, incentrate l'una sul diritto dei lavoratori alla formazione e allo sviluppo professionale, l'altra sulla costruzione di un sistema per l'apprendimento permanente che riconosca a tutti i soggetti adulti, occupati e non occupati, il diritto di accedere a percorsi formali e non formali di istruzione, formazione, sviluppo culturale per l'occupabilità e per la cittadinanza attiva.

Concretamente, le attività rilevanti dell'ultimo anno consistono essenzialmente in un insieme di misure finalizzate ad intervenire sugli effetti della crisi. Il cosiddetto *Decreto anti-crisi* ha ampliato il sistema degli ammortizzatori in deroga, prevedendo l'erogazione di un insieme integrato di misure di politica attiva e passiva a favore dei lavoratori in esubero. Sulla stessa lunghezza d'onda si è mosso l'accordo sancito dalla Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009 e il D.L. 78/2009.

L'impianto complessivo così delineato rappresenta un valido esempio di un *mix* di politiche in cui la formazione ha un ruolo centrale, anche rispetto alla tutela e alla protezione del lavoratore. Si tratta, quindi, di un importante modello innovativo.

Una criticità riguarda, invece, la partecipazione finanziaria degli Enti bilaterali e dei Fondi paritetici interprofessionali per quanto riguarda, in modo particolare, il sostegno al reddito.

capitolo 2

I fenomeni

2.1 L'istruzione e la formazione dei giovani

I percorsi del secondo ciclo

Nell'analisi del sistema italiano di istruzione e formazione un dato consolidato è quello relativo al tasso di passaggio dalla scuola media inferiore al secondo ciclo, anche in considerazione del vigente obbligo di istruzione fino ai 16 anni. Il tasso di scolarità dei giovani tra i 14 e i 18 anni è così arrivato al 93%. Si registra comunque un calo del tasso di scolarità in relazione al crescere dell'età ed in particolare in corrispondenza temporale con la conclusione del ciclo di istruzione obbligatoria. Un fattore critico rimane, quindi, la permanenza nel sistema educativo e formativo fino alla conclusione del percorso intrapreso. Altro aspetto problematico è la regolarità degli studi: il relativo tasso è molto buono nei licei mentre negli istituti professionali solo 55 studenti su 100 risultano in regola con il percorso scolastico. Quanto al tasso di produttività (numero di maturi in rapporto agli iscritti al 1° anno di scuola secondaria superiore 5 anni prima) su 100 studenti iscritti nel 2003/2004 sono 66 quelli che hanno conseguito la maturità nel 2007/2008.

Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione

Indicatori	Anni			
	2000/2001	2005/2006	2006/2007	2007/2008
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (a)	86,3	92,4	92,5	93,0
Tasso di qualifica (b)	12,6	16,6	16,8	16,8
Tasso di maturità (c)	72,4	78,0	76,5	73,9
Tasso di produttività scuola secondaria superiore (d)	67,4	70,4	68,6	66,6
Tasso di partecipazione alla FP iniziale (e)	3,9	3,3	4,3	4,7
Tasso di partecipazione alla FP post secondaria (f)	1,4	2,0	4,4	3,2
Forza lavoro in possesso di almeno un titolo ISCED 3	52,0	59,2	60,0	61,0

(a) *Frequentanti in totale in rapporto alla popolazione di giovani 14-18enni. Tale indicatore ha un valore diverso rispetto ai tassi di scolarità calcolati per le singole età, poichè nel numero degli iscritti sono compresi anche 19-20 enni in ritardo e ancora iscritti nella scuola secondaria di II grado.*

(b) *Percentuale di qualificati degli istituti professionali di Stato in rapporto alla media della popolazione 16-17enne.*

(c) *Numero di maturi in rapporto alla media della popolazione 19-20enne.*

(d) *Numero di maturi - interni - in rapporto al numero degli iscritti al 1° anno di scuola secondaria superiore 5 anni prima.*

(e) *Isritti in complesso ai corsi di formazione iniziale sul totale dei giovani 14-18enni.*

(f) *Isritti in complesso ai corsi di formazione post secondaria e IFTS sul totale dei giovani 19-24enni.*

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT, MIUR ed Amministrazioni di Regioni e Province autonome

Gli studenti iscritti alla scuola secondaria di II grado nell'anno scolastico 2008/2009 sono complessivamente 2.716.688, il 33,8% agli istituti tecnici, il 34,1% ai licei, il 20,3% agli istituti professionali. Dal 2000 ad oggi gli studenti iscritti ai licei sono aumentati del 22,2%, mentre si è prodotta un'importante flessione del 6,8% nella scelta di un percorso di istruzione tecnica. È il fenomeno della licealizzazione dell'istruzione. Nell'ultimo biennio si osserva, tuttavia, nel quadro di una generalizzata diminuzione delle iscrizioni da attribuire a fenomeni demografici, una flessione più consistente proprio nei licei.

Continua a contrarsi nell'anno scolastico 2007-2008 il numero dei diplomati presso gli istituti tecnici (-2,9%) e presso gli istituti professionali (-3,8%), mentre è in crescita il numero degli studenti che conseguono la maturità liceale (+3,4%).

I percorsi triennali di istruzione e formazione professionale

Il bilancio dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale è sostanzialmente positivo, a giudicare dalle richieste provenienti dal territorio e dall'apprezzamento delle imprese. Emerge un progressivo radicamento delle sperimentazioni in quasi tutte le realtà regionali: dai 1.329 percorsi del 2003-2004 si passa ai 7.642 del 2008-2009. Il numero degli allievi è aumentato di cinque volte in sei anni.

Sul piano organizzativo, l'impostazione tradizionale del vecchio Centro di formazione professionale (CFP), con una struttura direttore-docente esclusivamente impostata sull'erogazione della formazione, ha ceduto il posto alla multifunzionalità delle attuali Agenzie, che alla formazione uniscono analisi dei fabbisogni, progettazione, orientamento, monitoraggio e valutazione. Un'impostazione che permette una maggiore penetrazione nel territorio; ne è prova anche la particolare attrattività per le giovani generazioni di immigrati.

Analizzando il rapporto tra il numero dei qualificati e gli iscritti al primo anno dei percorsi di rFP, risulta un'apprezzabile percentuale del 78,4% di allievi che non abbandonano, nonostante l'estrema "fragilità" sociale e scolastica del target di riferimento.

In continuità con i percorsi triennali si sviluppa l'esperienza dei quarti anni sperimentali, finora visti come un prolungamento dei percorsi di formazione professionale e, dunque, non in forma di percorsi integrati con la scuola. Tale esperienza ha dato i migliori risultati nelle realtà locali che presentano un maggior radicamento nel tessuto produttivo del territorio (Lombardia, Provincia di Bolzano e Provincia di Trento).

Quanto alla richiesta delle aziende, si assiste ad una crescita costante delle preferenze relative alle assunzioni a "livello formazione professionale regionale" (fino a 4 anni), mentre decresce quella a "livello istruzione professionale di Stato". Proprio nel 2009 si è realizzato un sorpasso delle prime sulle seconde.

La dispersione e gli strumenti di contrasto

Il tasso di abbandono dei percorsi di istruzione e formazione professionale senza il conseguimento di una qualifica o di un titolo di studio è nel 2008 pari al 5,4%, sul totale della popolazione tra i 14 e i 17 anni, cioè la fascia d'età che risulta maggiormente colpita dal fenomeno della dispersione formativa. Si tratta di quasi 126 mila giovani, di cui fanno parte anche quei ragazzi occupati con un contratto di apprendistato che non hanno tuttavia svolto alcuna attività formativa.

Stato formativo dei giovani 14-17enni, a.s.f. 2008/2009 per ripartizione territoriale (v.a. e composizione %)

Valore assoluto	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Totale	Totale%
Iscritti nei licei	151.321	110.422	156.094	217.699	100.147	735.683	31,6
Iscritti negli istituti tecnici	153.684	118.425	112.654	183.606	77.097	645.466	27,8
Iscritti negli istituti professionali	83.873	65.223	67.549	116.611	48.813	382.069	16,4
Iscritti nell'istruzione magistrale (a)	35.763	25.202	26.030	56.204	26.721	169.920	7,3
Iscritti nell'istruzione artistica (b)	17.622	12.087	14.155	18.004	9.845	71.713	3,1
Iscritti alla secondaria di I grado	24.036	17.080	17.630	18.728	15.655	93.129	4,0
Iscritti alle agenzie formative	44.683	30.100	8.162	4.382	8.489	95.816	4,1
Apprendisti in formazione	1.470	4.860	242	77	0	6.649	0,3
Fuori di percorsi formativi	27.198	10.844	16.536	51.428	19.847	125.853	5,4
Totale popolazione 14-17enne	539.650	394.243	419.052	666.739	306.614	2.326.298	100,0

(a) Licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MLSPS, MIUR, regionali, ISTAT

A livello territoriale la percentuale più elevata è quella relativa al Sud e alle Isole: rispettivamente 7,7% e 6,5%, pari ad un totale complessivo di 71 mila "dispersi". Il Nord-Est è invece l'area meno penalizzata (2,8%), anche considerando che una quota rilevante dei quasi 11 mila "dispersi" riguarda gli occupati con contratto di apprendistato.

Tutto ciò invita a riflettere sulle possibili piste di lavoro finalizzate alla riduzione della dispersione formativa che dovrebbero, se si vuole impattare su un numero significativo di giovani, concentrarsi verso le regioni meridionali, dove i sistemi informativi sono meno efficienti, lo strumento dell'apprendistato quasi inutilizzato e il tessuto produttivo meno in grado di assorbire lavoratori privi di qualifica.

È poi essenziale lavorare sul fronte delle azioni di sistema. In tal senso, la disponibilità presso le amministrazioni locali di informazioni sullo stato scolastico-formativo dei 14-17enni rappresenta uno dei principali strumenti per garantire l'assolvimento del diritto-dovere, nonché la base

di riferimento obbligato per la costruzione dell'Anagrafe nazionale degli studenti gestita dal MIUR, come previsto dal decreto 76/2005. Il presidio del territorio interessa tuttora circa la metà delle amministrazioni regionali: ammontano, infatti, a 11 le regioni che dispongono di un proprio sistema informativo. Vi è ancora un ritardo molto netto delle regioni del Sud, dove la carenza informativa interessa più del 60% del territorio (contro il 30% delle regioni del Nord e circa il 40% di quelle del Centro). È evidente che tale debolezza del sistema abbia come contraccolpo il limitato potere di intervento dei servizi per l'impiego.

L'istruzione e la formazione tecnica superiore

In un decennio sono stati programmati 3.500 percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, pari a circa la metà delle iniziative di raccordo formazione-lavoro e dei corsi di formazione professionale di II livello organizzati dalle Regioni in un solo anno formativo.

L'istituzione dei Poli formativi ha rappresentato un momento di cesura evidente, con differenti scelte attuate dalle amministrazioni regionali. Alcune hanno preferito procedere alla programmazione esclusivamente all'interno dei Poli; altre hanno invece scelto di proseguire nella programmazione annuale dei percorsi IFTS a bando e, contestualmente, avviare il processo di costituzione dei Poli. In alcuni casi il Polo si configura come soggetto deputato esclusivamente al segmento dell'istruzione e formazione tecnica superiore, in altri i soggetti hanno interpretato il settore di riferimento trasversalmente ai differenti livelli di istruzione e formazione.

I percorsi universitari

Si registra un aumento del tasso di passaggio all'università (+2,7%) e del tasso di immatricolazione (+1,2%), a conferma di una ripresa della propensione dei giovani a proseguire gli studi. In generale, la partecipazione ai percorsi universitari non è trascurabile, ma comunque ancora insufficiente: la quota di immatricolati rispetto alla media teorica dei giovani di età corrispondente è il 52,5%.

I livelli di istruzione della forza lavoro sono in lenta ma costante crescita: i laureati sono il 16,6%, valore che rimane però ancora al di sotto della media dei paesi europei.

Partecipazione al sistema universitario - anni vari

Indicatori	Anni			
	2000/2001	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Tasso di passaggio all'università (a)	63,9	68,6	68,4	71,1
Immatricolati per 100 coetanei (b)	43,8	53,0	51,3	52,5
Tasso di iscrizione all'università (c)	49,6	59,8	59,3	59,1
Fuori corso su 100 iscritti	37,3	36,9	35,6	n.d
Laureati su popolazione 23 enne (d)	2,5	28,1	27,7	n.d
Laureati su popolazione 25 enne (e)	23,1	19,0	18,6	n.d
Forza di lavoro in possesso di un titolo universitario (ISCED 5-6)	11,9	15,7	16,6	n.d

(a) Numero di immatricolati per la prima volta nel sistema universitario in rapporto al numero di quanti hanno conseguito la maturità al termine del precedente anno scolastico.

(b) Immatricolati in complesso in rapporto alla media dei giovani 19-20enni.

(c) Numero complessivo di iscritti all'università in rapporto alla popolazione 19-23enne.

(d) Ad eccezione dell'a.a. 2000/2001, comprendono i corsi di laurea del I ciclo, i diplomi universitari e le scuole dirette a fini speciali.

(e) Comprendono i corsi di laurea biennale specialistici o magistrali, del vecchio ordinamento ed i corsi di laurea specialistica a ciclo unico.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT e MIUR

Si conferma preponderante il numero degli studenti che scelgono un corso di laurea triennale, mentre continuano a diminuire le iscrizioni ai corsi di diploma universitario (-36,2%) e alle lauree del vecchio ordinamento (-26,3%). Vi è anche una riduzione degli iscritti alla laurea specialistica (di 2° livello). Parte di questa diminuzione viene assorbita dai nuovi corsi di laurea magistrale (ex D.M. 270/2004) che presentano un numero di iscritti pari al 2% del totale. Aumenta il grado di attrazione delle lauree a ciclo unico.

Quanto agli indicatori di esito, nel 2007-2008 diminuisce il numero di laureati in rapporto alla popolazione dei 23enni e 25enni. Fenomeno che potrebbe essere causato dalla scarsa regolarità degli studi: sempre nel biennio in questione, quasi 36 iscritti su 100 risultavano fuori corso.

L'integrazione tra istruzione, formazione e lavoro nell'apprendistato

Nel 2008 l'occupazione in apprendistato, pur confermando un incremento positivo, evidenzia segnali di rallentamento. Le più ampie criticità si rilevano con riferimento all'area del Mezzogiorno, dove si verifica una riduzione del 6,4% rispetto al 2007. Nel resto d'Italia la crescita prosegue ma a ritmi ridotti rispetto al passato.

La filiera della formazione per l'apprendistato raccoglie annualmente un'utenza di circa 165 mila soggetti, di cui 40 mila *tutor* aziendali. Si tratta di una quota significativa nel panorama della formazione professionale pubblica: un sesto rispetto al totale. Ma la probabilità di essere inclusi in attività formative presenta forti differenziazioni territoriali: nel Nord-Est sale al 35% e nel Nord-Ovest si attesta al 25%; precipita al 10% nel Centro e si dimezza ancora nelle regioni del Sud (5,1%), mentre nelle Isole è ferma all'1%.

A livello nazionale si è avviata una nuova modalità di formazione regolamentata esclusivamente dalle Parti sociali. Si è infatti aperta la possibilità per le imprese di optare per una formazione "esclusivamente aziendale". È questa una delle strade sulle quali si gioca la sfida per il rinnovamento della formazione lanciata attraverso il Libro Bianco.

Per quanto riguarda l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere è ancora poco utilizzato e rimane al momento privo di una disciplina che ne consenta l'utilizzo. Tuttavia, proprio recentemente si è riaperto l'interesse su tale tipologia, sia da parte delle istituzioni centrali sia di qualche amministrazione territoriale.

Ancora debole è anche l'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione, nonostante sia uno strumento strategico per le relazioni tra sistema delle imprese e delle università. In tal senso ne è stato ampliato il campo di applicazione ai dottorati di ricerca.

2.2 La formazione degli adulti

I livelli di qualificazione delle forze di lavoro

In Italia i lavoratori in possesso di titoli di studio universitari sono poco più della metà di altri paesi simili per dimensione e sistemi produttivi (Francia, Spagna, Regno Unito, Germania). Fra i dipendenti solo il 16% ha un titolo alto, il 47,1% medio e il 36,9% basso.

Analizzando congiuntamente istruzione e inquadramento professionale dei lavoratori dipendenti è evidente la forte correlazione tra le due dimensioni.

Lavoratori dipendenti: distribuzione per livello di istruzione e inquadramento professionale (v.a.)

Livello di istruzione	Operai	Impiegati	Quadri/Dirigenti	Totale
Basso	5.282.355	1.079.228	65.358	6.426.941
Medio	2.953.176	4.676.518	590.247	8.219.941
Alto	180.211	1.545.632	1.073.134	2.798.977
Totale	8.415.742	7.301.378	1.728.739	17.445.859

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (Forze di lavoro), media 2008

Gli operai hanno principalmente un livello di istruzione basso (62,8%); gli impiegati medio (64%) e i dirigenti/quadri alto (62,1%).

Emergono anche elementi di squilibrio: oltre 65 mila dirigenti/quadri con livello di istruzione basso ed oltre 180 mila lavoratori in possesso di titoli di studio universitari ma occupati come operai. Nella fascia d'età 25-34 anni i laureati inquadrati come operai raggiungono quasi il 10% del totale dei laureati che lavorano.

La domanda e l'offerta di formazione delle imprese e dei lavoratori

Cresce nel 2008 la partecipazione della popolazione adulta alle attività formative, arrivando a più di sei milioni di individui 15-64enni. La media annuale, pur mostrando un'incidenza ancora bassa (15,5%), mette in evidenza una tendenza positiva, con un incremento di circa 370 mila unità (+0,8%) nel triennio 2006-2008, prevalentemente registrato nell'ultimo anno (+216 mila unità). Relativamente alla fascia dei 25-64enni la partecipazione ad attività di apprendimento permanente - indicatore utilizzato per il *benchmark* della strategia di Lisbona e fissato al 12,5% entro il 2010 - raggiunge nel 2008 il 6,3%.

Considerando i dati della Rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro, circa un milione e 700 mila occupati (7,4%) hanno svolto corsi di formazione professionale o corsi di studio. A livello nazionale, il 74,2% dei corsi di formazione professionale frequentati dagli occupati sono stati prevalentemente organizzati in ambito aziendale mentre per appena il 10,6% si è trattato di formazione professionale regionale.

Popolazione di 15-64 anni per frequenza di corsi di studio e/o di formazione, condizione e ripartizione geografica - media 2008 (v.a in migliaia e incidenza %)

Area geografica	Frequenta corsi di studio e/o di formazione (v.a.)		Frequenta corsi di studio e/o di formazione (%)	
	Occupati	Totale popolazione	Occupati	Totale popolazione
Nord-Ovest	494	1.410	7,2	13,7
Nord-Est	411	1.108	8,2	15,0
Centro	380	1.244	8,0	16,4
Sud e Isole	411	2.298	6,4	16,5
Italia	1.696	6,06	7,4	15,5

Fonte: ISTAT (RCFL - Rilevazione Continua Forze di Lavoro)

I tassi di partecipazione risultano più elevati se consideriamo i dati relativi all'indagine ISFOL-IN-DACO, che utilizza una metodologia diversa da quella della Rilevazione ISTAT forze di lavoro. È una metodologia in linea con la rilevazione europea *Adult Education Survey*. Nel 2008 gli occupati che hanno avuto in Italia nell'arco di un anno l'opportunità di partecipare ad almeno un'attività di formazione collegata al proprio lavoro risultano in questo caso il 42,8% del totale, con una crescita in quattro anni di oltre dieci punti. Tale valore sale al 58,3% per i dipendenti pubblici.

Occupati che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale degli occupati, per condizione occupazionale, area geografica e settore di attività - anno 2008 (incidenza %)

	Occupati			Media
	Dipendenti privati	Autonomi	Dipendenti pubblici	
Nord-Ovest	41,6	36,4	61,5	43,7
Nord-Est	44,3	26,8	64,0	43,6
Centro	33,3	38,3	59,0	40,2
Sud e Isole	37,3	41,7	53,2	43,1
Media	39,5	36,3	58,3	42,8

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Più evidenti i divari interni a ciascuna categoria professionale: la partecipazione dei lavoratori appare fortemente legata all'inquadramento professionale, alle caratteristiche socio-demografiche e alla dimensione d'impresa, favorendo una distribuzione delle opportunità formative che di fatto genera forti disparità e ulteriori ineguaglianze nel mondo del lavoro. Sappiamo, ad esempio, che il livello di istruzione rappresenta un'evidente discriminante nell'accesso alla formazione continua. Al tempo stesso, il livello di istruzione del lavoratore è ancora oggi fortemente legato alla scolarità della famiglia di origine.

Un altro esempio di disuguaglianza è quello relativo al forte ruolo svolto dalla posizione ricoperta nella gerarchia aziendale, con le maggiori opportunità formative concentrate nelle fasce medio-alte.

Sul fronte delle imprese, una su quattro coinvolge i propri dipendenti in corsi di formazione. Il divario tra le grandi e le piccole rimane consistente. In quelle con più di 250 dipendenti si va dal 57,8% di imprese formatrici nel 2000 all'80,2% nel 2008. Le micro imprese hanno comunque finalmente raggiunto un valore superiore al 20%.

L'offerta di formazione finanziata

Le adesioni ai Fondi paritetici interprofessionali evidenziano un aumento maggiore di quello registrato lo scorso anno, sia in termini di imprese (8,1%), sia in termini di lavoratori (9,3%). Il contributo all'aumento delle adesioni sembra provenire soprattutto da imprese di piccola o piccolissima dimensione. Inoltre, il peso percentuale del Sud, per la prima volta in cinque anni, aumenta a scapito del Nord e del Centro.

Distribuzione delle adesioni e dei lavoratori delle imprese aderenti, esclusi i Fondi per dirigenti* - anno 2009

	Adesioni	%	Lavoratori	%
Nord-Ovest	154.236	30,3	2.566.613	38,1
Nord-Est	168.140	33,1	1.917.085	28,5
Centro	74.373	14,6	1.256.701	18,7
Sud	67.063	13,2	669.843	10,0
Isole	44.293	8,7	319.625	4,7
Non attribuibili	88	-	327	-
Italia	508.193	100,0	6.730.194	100,0

* Al netto delle cessazioni e delle revoche.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MLSPS/INPS e ISTAT (ASIA 2006)

Dall'avvio nel 2004 all'aprile 2009 si può stimare che i Fondi paritetici hanno ricevuto complessivamente circa 1.726 milioni di euro. Di questi, circa 1.000 sono stati impegnati per il finanziamento di attività formative. Nel quinquennio sono stati finanziati circa 10 mila Piani formativi che hanno coinvolto 57 mila imprese e circa 1,1 milioni di lavoratori, raggiungendo quindi il 16% dell'utenza potenziale, che ammonta attualmente a 6,7 milioni di lavoratori.

Venendo agli strumenti nazionali di sostegno (legge 236/1993), nell'arco temporale 2004-2008 il Ministero del Lavoro ha ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano circa 464 milioni di euro. Le amministrazioni regionali hanno emanato i relativi avvisi pubblici per un ammontare di circa 385 milioni (pari all'82,9% del totale). A questo importo vanno inoltre aggiunti ulteriori 100 milioni di euro, relativi ai residui di precedenti decreti di riparto. Complessivamente, sono stati quindi emanati avvisi regionali per un importo pari a circa 483 milioni di euro. Di questi, circa 380 milioni sono stati utilizzati per finanziare Piani formativi concordati (aziendali, settoriali e territoriali); i restanti 103 hanno contribuito al finanziamento di Piani formativi a domanda individuale (attraverso lo strumento del *voucher*). Al riguardo, si evidenzia una preferenza dello strumento del *voucher* individuale da parte delle Regioni del Nord-Est (ed in particolare Emilia Romagna e Veneto) e una sua scarsa diffusione nelle Regioni del Mezzogiorno.

Inoltre, in alcune Regioni del Centro-Nord accanto alle forme tradizionali si stanno diffondendo pratiche più complesse relative sia all'aggregazione della domanda, sia alle tecniche di finanziamento, sia alle metodologie formative.

Il numero stimato di beneficiari coinvolti nelle attività formative è stato pari ad oltre 800 mila lavoratori, di cui circa 725 mila in azioni formative sviluppate nei piani concordati e più di 90 mila in *voucher* formativi individuali.

Risorse e beneficiari dei Piani formativi concordati e i Piani individuali finanziati attraverso la L. 236/1993 dal 2004 al 2008 (v.a. e composizione % per area geografica)

Area geografica	Piani formativi concordati				Piani formativi individuali			
	Risorse messe a bando (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %	Risorse messe a bando (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %
Nord-Ovest	139.525.065	36,8	472.130	65,0	28.533.800	27,6	24.064	26,2
Nord-Est	53.094.884	14,0	62.765	8,6	51.290.583	49,5	42.209	45,9
Centro	88.933.424	23,5	96.744	13,4	15.017.530	14,5	18.725	20,4
Sud e Isole	97.531.775	25,7	94.276	13,0	8.680.080	8,4	6.900	7,5
Italia	379.085.148	100,0	725.915	100,0	103.521.993	100,0	91.897	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

Relativamente al Fondo sociale europeo, nella programmazione 2000-2006 sono stati spesi in Italia per la formazione dei lavoratori 2 milioni e 171 mila euro, di cui il 74,4% ha riguardato la formazione continua mentre la restante quota è stata spesa per l'attuazione di azioni di sistema relativi alla filiera. Nelle Regioni del Centro-nord la formazione per occupati ha riguardato in misura nettamente prevalentemente i lavoratori del settore privato (86,6% delle risorse erogate), mentre nel Mezzogiorno la spesa per la formazione nella pubblica amministrazione assume connotati più robusti.

In termini di beneficiari, sono stati coinvolti oltre 1,7 milioni di occupati, di cui solo 364 mila nel Mezzogiorno, dove in compenso c'è un maggiore coinvolgimento degli operatori della formazione e dei Servizi per l'impiego.

Si tratta soprattutto di lavoratori con titoli di studio medio-alti. Tra i beneficiari solo il 20,5% risulta in possesso di licenza media e l'8% di certificato di qualifica professionale.

La formazione nei Centri territoriali permanenti e nelle scuole

L'offerta formativa dei Centri territoriali permanenti (CTP) e degli istituti scolastici gestori di corsi serali presenta un *trend* in crescita relativamente al numero dei corsi complessivamente realizzati, ma soprattutto un costante e progressivo aumento degli iscritti, passati da 423.937 nell'anno scolastico 2004/2005 a 482.570 nell'anno scolastico 2007/2008. In quest'ultimo i reali frequentanti sono stati quasi 386 mila.

I Centri territoriali permanenti e i corsi serali per il conseguimento di titoli di studio attualmente in funzione saranno ricondotti ai Centri per l'istruzione degli adulti (una tipologia di istituzione scolastica autonoma, articolata in reti territoriali di servizio, di norma su base provinciale), che realizzeranno a partire dall'a.s. 2010/2011 un'offerta formativa finalizzata al conseguimento del titolo di studio e di certificazioni riferiti al primo ciclo e al secondo ciclo di istruzione in relazione ai percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e dei licei artistici.

Frequentanti per provenienza a.s. 2007/2008

Tipologie di corso	Frequentanti	di cui	
		Italiani	Stranieri
Corsi del primo ciclo di istruzione (CA+CSI)	64.221	17.711	46.510
Corsi a favore dei cittadini stranieri per l'Integrazione Linguistica e Sociale (CILS)	67.102	1.509	65.573
Corsi brevi modulari, di alfabetizzazione funzionale (CBM)	185.294	166.316	18.978
Corsi serali finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione superiore e/o di qualifica (CSII) - inclusi quelli erogati dai CTP	69.246	60.002	9.244
<i>di cui erogati dai CTP</i>	<i>5.090</i>	<i>4.106</i>	<i>984</i>
Totale	385.863	245.538	140.305

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR (Monitoraggio Nazionale EdA) Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ex INDIRE)

2.3 Le caratteristiche della formazione professionale nei sistemi regionali

L'offerta e la partecipazione: un quadro complessivo

In merito alle attività formative realizzate dalle Regioni si evidenzia un livello di partecipazione piuttosto consistente: nell'anno formativo 2007/2008 sono stati realizzati circa 53 mila corsi. Emerge un numero elevato di interventi in favore degli adulti occupati e degli apprendisti (rispettivamente 19.245 e 12.300 corsi). Significativa anche la quota dedicata alla formazione iniziale: 7.600 corsi, il più alto numero di corsi realizzati in questa tipologia formativa dall'avvio delle sperimentazioni dei precorsi triennali di Istruzione e formazione professionale. Risultano in continuo aumento i corsi per disoccupati (ora a quota 4.173), forse anche come iniziale risposta di contrasto alle difficoltà legate alla crisi. La formazione post-secondaria fa registrare un valore pari a 4.662 corsi.

I dati per ripartizione geografica restituiscono una distribuzione direttamente proporzionale all'ampiezza del territorio di riferimento; nelle aree del Nord Italia si concentra il 55% dei corsi, al Centro il 15% e al Sud e Isole il 30%. Tale scarto risulta più marcato se si considerano gli allievi, con il Mezzogiorno a quota 16,2%. Complessivamente, gli allievi coinvolti sono 1.013.860, cui vanno aggiunte circa 51.800 unità - quasi esclusivamente nel Centro-Nord - che hanno usufruito della formazione attraverso tipologie di finanziamento individuali (*voucher*, *dote formativa*, ecc.).

Allievi per tipologia e ripartizione geografica - anno formativo 2007/2008

	Formazione iniziale (a)	Formazione post secondaria e IFTS (b)	Disoccupati	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale
Nord-Ovest	48.342	31.536	43.142	62.334	106.082	6.067	1.559	299.062
Nord-Est	45.426	29.898	17.268	75.562	219.056	4.377	16.167	407.754
Centro	19.634	21.974	10.425	9.169	45.474	10.180	25.969	142.825
Sud	5.259	30.751	13.635	12.834	26.954	3.699	3.007	96.139
Isole	20.368	5.576	16.132	219	22.455	2.826	504	68.080
Totale	139.029	119.735	100.602	160.118	420.021	27.149	47.206	1.013.860

(a) Formazione rivolta ai giovani finalizzata al conseguimento di una prima qualifica.

(b) Formazione rivolta ai qualificati di I livello, diplomati e laureati. Comprende il raccordo formazione - istruzione.

(c) Dati non disponibili.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali e monitoraggi ISFOL

Nell'ambito della formazione rivolta ai giovani si registra un grado di copertura molto elevato, pari al 43% del bacino potenziale (15-24enni in cerca di occupazione); mentre nella formazione rivolta agli adulti occupati (oltre i 25 anni) la percentuale di incidenza scende al 2%. Nella formazione destinata ad adulti disoccupati gli allievi sono il 10% dell'utenza potenzialmente interessata.

Il contributo del FSE per l'ingresso al lavoro

Relativamente alle politiche cofinanziate dal FSE nel periodo di programmazione 2000-2006 (dati al 31.12.2008), la spesa impegnata ammonta a poco meno di 17 miliardi di euro, di cui il 56,5% (9,5 miliardi di euro) a beneficio delle Regioni dell'Obiettivo 3 e il restante 43,4% (7,3 miliardi di euro) a favore delle Regioni dell'Obiettivo 1.

La forma principale attraverso cui l'utenza viene raggiunta dal FSE continua ad essere la formazione.

Numero di progetti e di destinatari per tipologia di azione

	Obiettivo 3		Obiettivo 1		Totale	
	Progetti	Destinat.	Progetti	Destinat.	Progetti	Destinat.
Tirocini	7.126	26.037	1.365	2.444	8.491	28.481
Piani d'inserimento lavorativo	378	3.384	10	-	388	3.384
Borse lavoro	2.827	5.402	-	-	2.827	5.402
Altre forme di work experience	768	2.559	58	1.483	826	4.042
<i>Totale work experience</i>	<i>11.099</i>	<i>37.382</i>	<i>1.433</i>	<i>3.927</i>	<i>12.532</i>	<i>41.309</i>
Formazione all'interno dell'obbligo formativo	10.978	248.235	3.506	73.332	14.484	321.567
Formazione post obbligo formativo e post diploma	14.414	259.612	4.451	90.832	18.865	350.444
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo	1.144	48.938	59	4.525	1.203	53.463
Alta formazione	210	3.912	285	4.859	495	8.771
Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	3.690	56.410	203	10.750	3.893	67.160
Formazione per la creazione di impresa	172	3.271	8	437	180	3.708
<i>Totale formazione</i>	<i>30.608</i>	<i>620.378</i>	<i>8.512</i>	<i>184.735</i>	<i>39.120</i>	<i>805.113</i>
Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo	1.154	35.696	1.405	29.093	2.559	64.789
Percorsi integrati per la creazione di impresa	71	1.267	442	11.887	513	13.154
<i>Totale percorsi integrati</i>	<i>1.225</i>	<i>36.963</i>	<i>1.847,00</i>	<i>40.980</i>	<i>3.072,00</i>	<i>77.943</i>
Incentivi alle persone per la formazione	15.424	37.394	443	1.577	15.867	38.971
Incentivi alle persone per il lavoro autonomo	738	3.080	759	3.420	1.497	6.500
Incentivi alle imprese per l'occupazione	6.018	16.824	293	35.388	6.311	52.212
<i>Totale incentivi</i>	<i>22.180</i>	<i>57.298</i>	<i>1.495</i>	<i>40.385</i>	<i>23.675</i>	<i>97.683</i>
Totale	65.112	752.021	13.287	270.027	78.399	1.022.048

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF IGRUE (Monitweb)

La spesa regionale per la formazione professionale

Relativamente alla spesa per la formazione professionale sostenuta e preventivata dalle Regioni e Province autonome, per il 2009 si registra un lieve decremento rispetto l'anno precedente. La somma delle previsioni di spesa ammonta a 3,2 miliardi rispetto ai 3,4 miliardi del 2008, anno in cui si era registrata una forte crescita dovuta essenzialmente alla assegnazione delle dotazioni derivanti dal FSE.

Per quanto concerne i dati dei bilanci consuntivi, nel 2007 le risorse disponibili ammontavano a 3,4 miliardi di euro, registrando un decremento del 26% rispetto al 2006, dovuto principalmente alla mancanza delle risorse derivanti dal FSE, essendo il 2007 l'anno di inizio della nuova programmazione.

L'accreditamento delle strutture formative

L'ISFOL ha realizzato una ricognizione presso tutte le Regioni e le Province autonome sull'applicazione dei criteri generali di accreditamento delle strutture formative che realizzano i percorsi triennali di istruzione e formazione professionale. Dalla prima analisi delle schede pervenute si può rilevare come a livello generale quasi tutte le amministrazioni regionali abbiano contemplato, sebbene in forme diverse, i sette criteri generali previsti per l'obbligo di istruzione all'interno dei propri sistemi di accreditamento e/o nei bandi per la selezione dei progetti formativi.

In sintesi, i risultati suggeriscono l'esistenza di una certa omologia tra i fenomeni di sviluppo economico e coesione sociale e quelli del governo regionale della formazione professionale attraverso l'accreditamento. Questo parallelismo rende plausibile l'ipotesi interpretativa che il fattore determinante nello sviluppo del sistema di offerta formativa delle Regioni sia esogeno rispetto al sistema formativo in quanto tale: se la formazione professionale funziona nelle Regioni più ricche, con minore disoccupazione e maggiore capitale sociale, questo significa che le politiche delle altre Regioni non sono state in grado di ridurre l'influenza negativa degli altri fattori di contesto in certa misura riconducibili a fenomeni appunto esogeni, legati alla qualità strutturale e alla *governance* dei territori.

capitolo 3

Approfondimenti

3.1 Il rendimento della formazione del personale per le imprese

Le aziende che fanno formazione registrano in media *performance* migliori in termini di ROI (*Return On Investment*, indice che esamina la redditività delle attività delle imprese). Ciò è vero fino ad una percentuale di addetti formati compresa tra il 60% e l'80%. Sembra quindi esserci una soglia critica, al di sotto della quale il rendimento è crescente e al di sopra torna invece a diminuire. Anche l'analisi della redditività aziendale per fasce di spesa *pro-capite* in formazione sembra confermare questa ipotesi: la percentuale di imprese con un ROI in aumento cresce fino a quando la spesa per formazione non tocca i 100 euro per addetto, per poi diminuire tra 100 e 200 euro e tornare a crescere in modo molto significativo solo per investimenti superiori ai 400 euro. In alcune fasi del loro sviluppo, molte imprese potrebbero dunque trovarsi in una sorta di "trappola della formazione", ovvero in una situazione in cui un piccolo investimento marginale in formazione non appare in connessione con il miglioramento delle *performance*. In queste condizioni, un forte investimento sul capitale umano può contribuire ad accrescere i profitti.

È significativo, inoltre, che le aziende con un ROI in miglioramento non si siano limitate a formare il personale su aspetti puramente tecnici e organizzativi, ma abbiano avviato anche corsi nell'ambito dei processi di certificazione sulla responsabilità sociale d'impresa, che sta diventando uno dei punti di forza delle imprese più competitive e dinamiche.

I programmi di formazione del personale hanno un effetto sulla redditività aziendale molto significativo nelle imprese innovative, mentre nelle altre sembra addirittura ridurre la redditività. Questo risultato conferma come la formazione professionale possa svolgere un ruolo propulsivo sulla *performance* e sullo sviluppo delle singole imprese, anche nel breve periodo, solo se è inquadrata in un programma organico di innovazioni di prodotto e di processo.

Imprese per introduzione di innovazioni e attività di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)

Tipologia di azienda	Attività di formazione	Andamento del ROI		
		Aumentato	Stabile	Diminuito
Ha introdotto innovazioni	nessuna azione	26,1	26,6	47,3
	almeno un'azione	31,8	35,6	32,6
Non ha introdotto innovazioni	nessuna azione	10,7	44,3	45,0
	almeno un'azione	12,3	25,5	62,3

Fonte: ISFOL (INDACO - Indagine sulla conoscenza delle imprese)

3.2 I benefici della formazione continua in termini di mobilità professionale

Circa il 60% dei lavoratori riconosce la necessità di dovere aggiornare o acquisire nuove competenze per poter svolgere efficacemente il proprio lavoro. Valori più alti si riscontrano nel pubblico impiego (79,6%).

Atteggiamenti dei lavoratori verso la formazione continua: lavoratori che ritengono utile la FC per aggiornare e/o acquisire le competenze e le conoscenze (incidenza %)

	Dip. Privato	Autonomo	Dip. Pubblico	Totale
<i>Settore</i>				
Industria	54,8	41,0	-	52,5
Costruzioni	40,8	49,2	-	43,9
Commercio	48,6	50,3	-	49,4
Servizi	66,4	71,1	-	67,8
P.A.		71,1	79,7	79,2
<i>Titolo di studio</i>				
Elementare	20,2	25,9	32,1	23,4
Media inf.	44,5	44,1	57,1	46,0
Professionale	67,5	56,4	81,4	68,1
Diploma	68,7	65,1	85,4	72,1
Università	80,3	88,2	93,3	88,2

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Le figure a più basso inquadramento professionale risultano le meno recettive alla percezione dell'utilità di fare formazione. Inoltre, l'andamento generale della partecipazione dei lavoratori alle attività di formazione continua si caratterizza per la difficoltà dei segmenti deboli (donne, lavoratori con bassi titoli di studio, lavoratori maturi) ad esprimere una sufficiente domanda formativa.

I lavoratori ritengono prevalentemente che la formazione serva a favorire processi di mobilità verticale, mentre in misura nettamente minore è percepita come strumento per favorire la mobilità orizzontale (cambiare tipo di lavoro all'interno dell'azienda) o processi di mobilità esterna. Risulta poi un crescente divario tra il riconoscimento dell'utilità della formazione rispetto ai benefici effetti della formazione stessa: il 75% dei lavoratori, tra quelli che hanno dichiarato di avere partecipato nel corso dell'ultimo anno o nelle quattro settimane precedenti ad attività formative, dichiara di non avere migliorato la propria posizione professionale. Ciò può essere originato da un'insufficiente capacità di realizzare una formazione realmente efficace e spendibile sul posto di lavoro; oppure dall'incapacità dell'azienda a valorizzare percorsi di accrescimento delle competenze dei propri lavoratori.

I giovani fino a 24 anni indicano di riconoscere un miglioramento della posizione professionale quale esito della formazione effettuata molto meno dei loro colleghi più anziani.

3.3 La mobilità professionale e di studio

Tramontata l'era in cui l'esperienza all'estero costituiva un'eccezione a vantaggio di pochi, oggi si "ripensa" alla mobilità come ad una parte essenziale del percorso formativo degli individui, anche se in Italia la mobilità di studio e/o lavoro continua a interessare soprattutto la popolazione più giovane. La tendenza a proseguire gli studi all'estero o a completare ed ampliare le proprie capacità professionali attraverso l'acquisizione di nuovi saperi è più tipica di una fascia di età compresa fra 26 e 35 anni.

Quanto alla mobilità da parte dei più giovani (fascia di età 15-20) è vista come integrativa del proprio ciclo formativo piuttosto che come mezzo per l'acquisizione di competenze al di fuori di quelle che il proprio percorso formativo offre.

La mobilità che ricade nel programma settoriale Leonardo Da Vinci costituisce la gran parte delle esperienze dei flussi in uscita. Segue il programma di mobilità di apprendimento superiore *Erasmus*, che nel 2007 registrava ancora un flusso molto consistente di studenti italiani, ma nelle annualità successive ha invece registrato un "calo di popolarità", proporzionale al successo riportato da un'altra iniziativa di mobilità nell'apprendimento superiore, il programma settoriale *Erasmus Placement*. Le ragioni di questa inversione di tendenza sono essenzialmente riconducibili al problema del riconoscimento e valutazione dell'esperienza compiuta. Vi è il timore che l'esperienza all'estero si trasformi al rientro in una trafila estenuante per vedersi riconosciuto l'apprendimento maturato. Ne è emersa la preferenza a concludere gli studi nel proprio paese di origine e a rimandare la partenza.

Una questione che negli ultimi tempi ha spinto studenti e lavoratori a riconsiderare la mobilità, è la difficoltà a riconoscere le conoscenze che derivano da processi di apprendimento informali, che avvengono cioè nell'ambito di contesti sociali, sul luogo di lavoro e nella società civile. A fronte di un incremento dei livelli di competizione sul mercato del lavoro, accresciuti anche dal congiunturale momento di crisi, l'arricchimento dei cv dei cittadini ma ancor di più l'acquisizione precoce di competenze necessarie a svolgere operativamente un lavoro diventa particolarmente importante. Dai dati relativi al *placement* a seguito di esperienze di tirocinio all'estero si evince che il mercato del lavoro comincia a premiare l'esperienza più di quanto non facciano i sistemi preposti alla sua certificazione.

3.4 Validazione, certificazione e riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale

I provvedimenti di riforma in tema di validazione dell'apprendimento si possono ricondurre a due distinte categorie:

1. iniziative di promozione dell'apprendimento esperienziale che pianificano a monte l'alternanza tra aula ed esperienza;
2. iniziative di valorizzazione dell'apprendimento esperienziale che puntano invece a ricostruire a valle l'apprendimento maturato in esperienze di lavoro o di vita.

La Commissione europea si è spesa molto negli ultimi cinque anni nel richiamare i Paesi membri ad istituire e rendere fruibili ai cittadini sistemi di validazione dell'apprendimento da esperienza. Da tempo sta lavorando intorno all'idea di creare Piattaforme comuni e Tessere professionali che declinino i requisiti e le competenze necessarie all'esercizio di professioni regolamentate e non regolamentate, che sostengano procedure di riconoscimento dell'esperienza concreta.

In Italia possiamo contare su una condivisione delle parti istituzionali e sociali nonché su alcune iniziative avviate negli scorsi anni, come ad esempio l'Istruzione e Formazione tecnica superiore (per il riconoscimento di crediti da esperienza) e il Libretto formativo del cittadino (quale strumento istruttorio e documentale che può intendersi preventivo alla certificazione dell'apprendimento da esperienza).

capitolo 1

Contesto ed evoluzione delle politiche

1.1 Il quadro di contesto economico nazionale e comunitario

I mercati del lavoro dei diversi paesi europei sono fortemente eterogenei. Solo 8 dei 27 Stati membri sono allineati con l'obiettivo della Strategia di Lisbona che fissa un tasso di occupazione del 70% entro il 2010. E 16 sono quelli che ottemperano all'obiettivo del 60% di donne occupate nella fascia di età 15-64 anni. Quasi tutti i paesi sono ancora caratterizzati da una marcata disparità di genere. Nell'EU27 il differenziale nei tassi di occupazione ammonta al 13,7%. Tale *gap* è inferiore ai cinque punti percentuali esclusivamente nelle economie fortemente inclusive, quali Finlandia e Svezia, mentre raggiunge i valori più elevati nelle economie mediterranee, come Grecia (26,3%), Italia (23,1%) e Spagna (18,6%).

In definitiva, in Europa convivono due tipologie di mercato:

- mercati inclusivi, che caratterizzano i paesi dove anche a costo di una riduzione d'orario generalizzata la partecipazione al mercato è molto elevata;
- mercati segmentati, dove il lavoro si esplica fundamentalmente nell'arco dell'intera giornata e la partecipazione delle persone è più limitata.

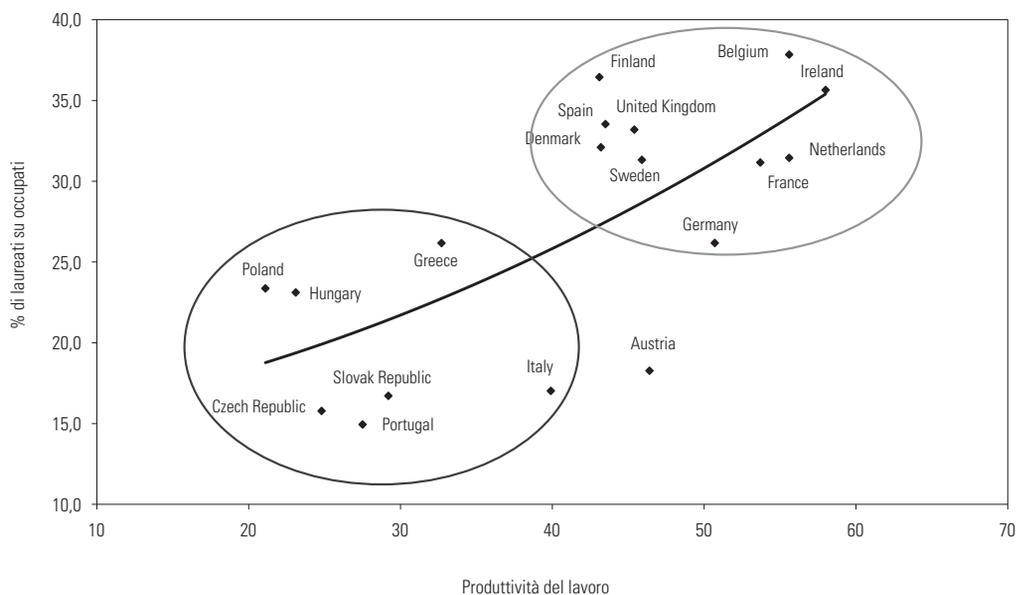
A questi due modelli contrapposti si legano spesso modelli di *welfare* altrettanto differenziati: da una parte un *welfare* sociale di tipo partecipativo ma fortemente indirizzato agli individui, dall'altra un *welfare* assistenziale di tipo familiare.

Occorre comunque considerare che nel confronto europeo, condotto tramite valori medi nazionali, non emerge la polarizzazione Nord-Sud che caratterizza il nostro Paese. Il livello degli indicatori misurati nelle regioni settentrionali risulta, infatti, ben al di sopra delle corrispondenti medie riferite al contesto comunitario.

Quanto al capitale umano, c'è anche qui una forte eterogeneità della popolazione europea relativamente ai percorsi formativi, fatte salve le possibili discrasie indotte da sistemi scolastici non omogenei. La quota di laureati sul totale della popolazione attiva varia, ad esempio, da un minimo del 12-13% a valori che superano il 30%.

È evidente quanto sia importante la dotazione di capitale umano per lo sviluppo e la competitività dell'intero sistema economico. Gli Stati europei con minore dotazione di capitale umano (Italia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Portogallo, Slovacchia, Grecia) sono anche quelli dove la produttività del lavoro è sensibilmente più bassa.

Livelli di produttività e di capitale umano in alcuni paesi europei



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT (2008) e OECD (2008)

Per quanto riguarda l'Italia occorre comunque evidenziare che i più recenti dati sulla produttività riportano il nostro Paese ai livelli dei principali partner europei. Inoltre, alla luce del marcato dualismo territoriale, particolarmente considerevole è l'incremento delle regioni del Nord.

Per quanto attiene la congiuntura, dopo la profonda fase recessiva che ha colpito l'economia europea, i dati più recenti mostrano l'insorgenza di segnali di inversione di tendenza. L'andamento del PIL migliora. Viceversa, la dinamica occupazionale è in via di peggioramento. Il dato italiano è in linea con questa tendenza, ma appare chiaro come la crisi abbia avuto da noi un impatto inferiore rispetto al resto d'Europa.

Tabella 11. Occupati in Europa al secondo trimestre 2009

	Percentage change compared to the previous quarter				Percentage change compared to the same quarter of the previous year			
	2008		2009		2008		2009	
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
EU27	-0,2	-0,3	-0,8	-0,6	0,7	0,2	-1,2	-1,9
BE Belgium	0,3	0,0	-0,5	-0,5	1,7	1,2	0,1	-0,7
BU Bulgaria	-	-	-	-	3,0	2,1	-0,3	-1,8
CZ Czech Republic	0,6	-0,1	-1,0	-0,8	1,3	0,9	0,3	-1,4
DK Denmark	0,1	-0,5	-1,3	-	0,9	-0,1	-1,8	-
DE Germany	0,2	0,1	-0,1	-0,3	1,4	1,1	0,4	-0,1
EE Estonia	-0,2	-0,6	-7,2	-1,8	-0,3	-0,2	-7,2	-10,2
IE Ireland	-1,5	-1,5	-3,8	-	-1,8	-3,8	-7,5	-
GR Greece	0,1	0,6	-1,8	0,3	1,1	1,0	-0,6	-1,0
ES Spain	-1,5	-2,0	-2,5	-1,3	-0,9	-3,1	-6,5	-7,1
FR France	-0,1	-0,2	-0,5	-0,4	0,4	-0,1	-0,7	-1,1
IT Italy	-0,4	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,6	-0,9
CY Cyprus	-	-	-	-	3,5	1,9	1,4	-0,5
LV Latvia	-2,3	-3,1	-3,3	-4,9	0,2	-5,4	-8,2	-13,1
LT Lithuania	0,2	-0,7	-4,5	-1,8	-1,0	-1,2	-5,1	-6,7
LU Luxembourg	0,8	0,5	-0,3	-	4,6	3,7	2,4	-
HU Hungary	-	-	-	-	-0,7	-0,9	-3,0	-4,5
MT Malta	-	-	-	-	2,3	1,8	0,6	-0,8
NL Netherlands	0,0	0,3	-0,4	-	1,1	1,1	0,3	-
AT Austria	-0,1	-0,2	-0,4	-0,4	1,5	1,4	-0,4	-1,1
PL Poland	-	-	-	-	3,7	3,0	-1,0	-0,7
PT Portugal	-0,9	0,4	-1,3	-0,9	-0,2	-0,1	-1,6	-2,7
RO Romania	-	-	-	-	-	-	-	-
SI Slovenia	0,6	0,4	-1,2	-1,4	2,9	2,4	0,5	-1,6
SK Slovakia	1,7	-0,3	-1,9	-0,6	3,2	2,1	-0,4	-1,3
FI Finland	-0,7	-0,2	-0,7	-1,2	1,0	0,8	-1,1	-3,0
SE Sweden	-	-	-	-	0,7	0,0	-1,2	-2,2
UK United Kingdom	-0,3	-0,2	-0,5	-0,9	0,4	-0,2	-1,1	-2,0

Fonte: Nota EUROSTAT 130/2009 - 14 settembre 2009

La recente contrazione occupazionale ha colpito maggiormente la manodopera maschile. D'altro canto le conseguenze occupazionali più pesanti della crisi si sono registrate in settori a forte presenza di uomini, quali la manifattura e le costruzioni. In Europa i servizi (esclusi quelli finanziari e commerciali) mostrano segnali di una seppur lieve crescita occupazionale.

Gli effetti della crisi economica sul mercato del lavoro non si riflettono solamente sul numero di occupati, ma anche e più in generale sull'intensità di lavoro. Gli ultimi dati sull'orario di lavoro in Europa mostrano una contrazione dell'orario medio di circa un quarto d'ora nell'ulti-

mo anno. L'Italia è uno dei paesi dove la contrazione dell'orario di lavoro appare più marcata, verosimilmente in ragione del robusto potenziamento degli ammortizzatori sociali: tra il primo trimestre del 2008 ed il primo trimestre del 2009, infatti, il tempo medio di lavoro è calato di circa mezz'ora.

Venendo alle risposte di contrasto alla crisi, poiché i primi effetti si sono manifestati per il tramite della stretta creditizia, nella fase iniziale in Europa così come nel resto delle economie mondiali ci si è adoperati per garantire la tenuta dei sistemi del credito e della finanza. A fronte della flessione più grave dell'occupazione prevista nel 2010, l'Unione europea ha poi prodotto una serie di iniziative rivolte a tamponare gli impatti sul mondo del lavoro. Oltre allo stanziamento di risorse finanziarie, sono stati indicati alcuni approcci di *policy* e un'attenzione particolare è stata posta al rafforzamento del capitale umano. Negli Stati membri l'integrazione tra fondi è stato uno dei principali strumenti utilizzati, utilizzando in particolare il Fondo sociale europeo (con la possibilità di spendere l'intero budget della programmazione 2007-2013 entro il 2011).

1.2 L'evoluzione delle politiche nazionali e regionali per il lavoro

Tra i provvedimenti legislativi di maggiore interesse vi sono alcuni profili della disciplina del lavoro a tempo determinato e del lavoro accessorio di tipo occasionale, il cui ambito di applicazione è stato ampliato in modo significativo. Su questi aspetti nel Libro Bianco è stata evidenziata la necessità di estendere anche ai lavoratori assunti non a tempo indeterminato gli strumenti di sostegno al reddito. Il tentativo è di favorire politiche di protezione attiva dell'occupazione, spostando l'enfasi dal singolo posto di lavoro e dalla singola azienda (attraverso la Cassa integrazione) agli investimenti nell'occupabilità di ciascun individuo (cui collegare un sussidio generalizzato). L'ottica è dunque quella della centralità della persona.

Anche il lavoro accessorio - che ha il fine di fare emergere attività sommerse o irregolari, garantendo ai soggetti interessati copertura assicurativa e previdenziale - rientra in una logica di partecipazione attiva del cittadino. Con la legge 102/2009 anche le pubbliche amministrazioni potranno fare ricorso a questo tipo di contratto.

Altre novità riguardano il contratto di inserimento, con particolare rilevanza sulle dinamiche dell'occupazione femminile; nonché gli interventi di modifica del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, che vede nella prevenzione uno dei suoi aspetti più qualificanti.

Sul fronte della contrattazione collettiva, la stipula dell'accordo-quadro del 22 gennaio 2009 (cui è seguito l'accordo interconfederale di attuazione del 15 aprile 2009) ha confermato una struttura incentrata sulla contrattazione collettiva nazionale ma con una forte attenzione all'obiettivo di incentivare la contrattazione decentrata, per la promozione della produttività delle aziende e, con essa, dell'incremento delle retribuzioni. Tale obiettivo di incentivare la contrattazione decentrata è stato evidenziato anche nel Libro Bianco.

Quanto alle misure di sostegno al reddito legate alla gestione dell'emergenza, la materia degli ammortizzatori sociali ha ricevuto preponderante attenzione durante tutto l'anno, con un ampliamento della platea dei beneficiari. L'intervento legislativo nazionale si è focalizzato su misure dirette a proteggere lavoratori ed imprese dagli effetti della crisi. Ci si riferisce in particolare al *Decreto anti-crisi*, il cui fulcro è costituito dal potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito. Tra le misure adottate si segnalano i due canali dell'intervento integrativo affidato agli Enti bilaterali e delle risorse messe a disposizione dalle Regioni, attraverso l'utilizzo del Fondo sociale europeo e in base ad un approccio di politica attiva per il lavoro.

Al di là dell'emergenza, si profila quindi un nuovo modello di intervento, che vede le Regioni come ulteriori finanziatori degli ammortizzatori in deroga.

Ed anche lo sforzo legislativo nazionale più recente, la cosiddetta manovra d'estate, si è soprattutto concentrato nell'individuazione di innovative misure di politica attiva espressamente dedicate ai titolari di ammortizzatori sociali, al fine di reperire una sorta di controprestazione oppure una più veloce fuoriuscita dall'inattività.

capitolo 2

I fenomeni

2.1 L'andamento del mercato del lavoro

Il tessuto produttivo italiano e la domanda di lavoro

Nel sistema produttivo italiano si conferma la prevalenza delle piccole e piccolissime imprese: le aziende con un numero di addetti inferiore a 10 rappresentano poco meno del 95% del totale, anche se occupano solo il 46% degli addetti. Alla dimensione delle imprese sono generalmente correlati la distribuzione della forza lavoro secondo la forma di contratto e numerosi altri aspetti particolarmente rilevanti per misurare l'impatto della crisi economico-finanziaria.

L'incidenza del lavoro a termine (pari all'11% del totale dei dipendenti) ha un andamento decrescente all'aumentare della dimensione di impresa: dal 15% delle imprese con meno di 10 addetti, all'8% delle imprese con oltre 250 addetti.

La quota maggiore dell'occupazione dipendente a termine (68%) è assorbita dai contratti a tempo determinato inquadrati in un contratto collettivo; seguono i contratti di apprendistato (24,5%) e i contratti di inserimento (3,8%).

Le imprese che utilizzano il contratto a tempo determinato giustificano tale scelta principalmente con l'esigenza di fronteggiare la stagionalità programmata (33% dei casi), subito seguite dalle imprese che invece vi ricorrono come periodo di prova in vista di una assunzione a tempo indeterminato (31%); numerose sono anche le imprese che utilizzano il tempo determinato per fronteggiare commesse e progetti temporanei (20%).

Lavoratori indipendenti, dipendenti a tempo indeterminato e atipici per dimensione, settore e area geografica (val. %)

	Indipendenti	Dipendenti a tempo indeterminato	Atipici*	Totale
<i>Dimensione</i>				
1-9 addetti	48,9	32,3	18,8	100,0
10-49 addetti	10,1	73,3	16,6	100,0
50-249 addetti	2,1	82,6	15,3	100,0
250-W	0,4	89,0	10,6	100,0
<i>Settore</i>				
Industria in senso stretto	11,3	77,0	11,8	100,0
Costruzioni	25,5	60,6	13,9	100,0
Commercio e turismo	29,0	53,6	17,4	100,0
Altri servizi	19,3	62,0	18,6	100,0
<i>Area geografica</i>				
Nord-Ovest	17,6	69,8	12,6	100,0
Nord-Est	20,6	64,2	15,3	100,0
Centro	20,3	63,5	16,1	100,0
Sud e Isole	21,6	56,5	21,9	100,0
Totale	19,7	64,7	15,7	100,0

* Intesi come la somma di dipendenti a termine, collaboratori coordinati e continuativi, lavoratori a progetto e lavoratori somministrati.

Fonte: ISFOL (RIL), 2007

Considerando il lavoro non standard nel suo complesso (costituito da lavoratori dipendenti a termine, collaboratori coordinati e continuativi, lavoratori a progetto e lavoratori somministrati) si rileva una sua incidenza più elevata nel terziario (18,6%), dove più numerose sono le piccole imprese, e nel commercio-turismo (17,4%), rispetto alle costruzioni (13,9%) e all'industria (11,6%).

La diffusione del lavoro atipico è sensibilmente più elevata nel Mezzogiorno.

Nel tracciare un profilo del tessuto produttivo italiano rispetto alla propensione ad investire in formazione, emerge come le politiche di formazione *on the job* rappresentino un indice della qualità dei posti di lavoro e costituiscono, in qualche modo, una forma implicita di assicurazione contro il rischio di disoccupazione. Le imprese più propense ad investire in formazione saranno meno propense, in un momento di congiuntura sfavorevole, a separarsi dai lavoratori di cui hanno finanziato l'accumulazione di capitale umano specifico.

La dimensione, a parità di specializzazione settoriale, è la variabile chiave per spiegare la quota dei formati nelle imprese, così come lo è per quel che riguarda la distribuzione del lavoro atipico.

Quota di dipendenti formati e di dipendenti a tempo determinato

Settore	Dimensione			
		1-9 dip.	10-49 dip.	50-249 dip.
Industria in senso stretto	formati	8,7	14,7	15,9
	tempo det.	10,6	8,4	7,4
Costruzioni	formati	17,6	22,3	38,0
	tempo det.	14,9	11,2	12,7
Commercio e turismo	formati	10,5	13,2	18,7
	tempo det.	18,8	18,9	22,9
Altri servizi	formati	15,2	26,0	26,4
	tempo det.	15,1	10,5	12,1

Fonte: ISFOL (RIL), 2007

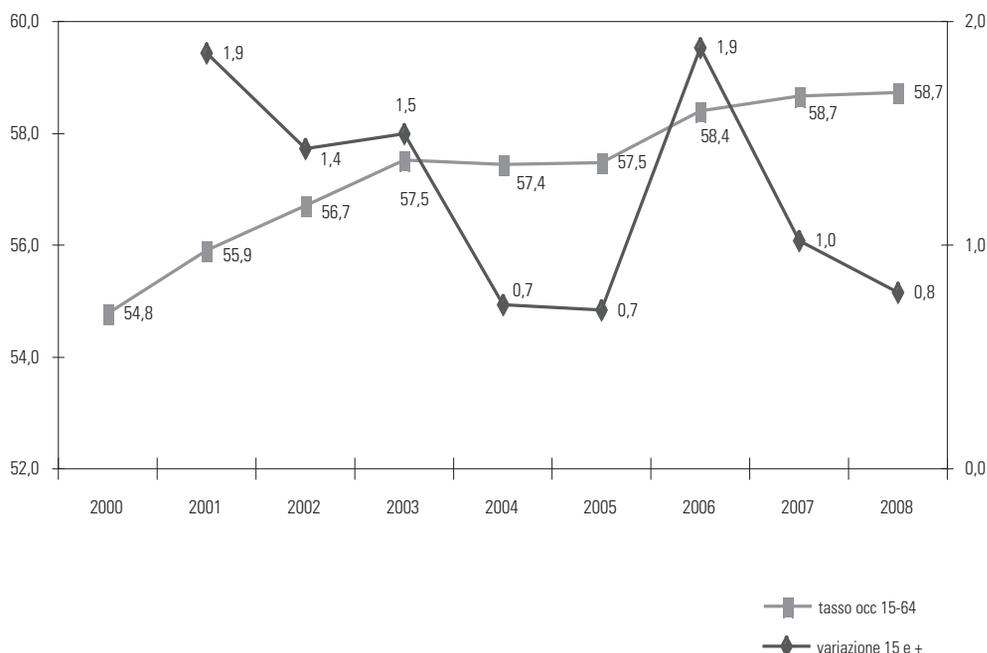
Nelle imprese di dimensioni più elevate con maggiore propensione ad investire in capitale umano si ricorre meno frequentemente al lavoro atipico poiché l'instabilità del posto di lavoro potrebbe disincentivare lo sforzo produttivo dei lavoratori e quindi depotenziare i rendimenti attesi della formazione.

Relativamente alla domanda di lavoro qualificato, rilevata tramite l'analisi dei posti di lavoro offerti mediante inserzioni a modulo sui quotidiani italiani, si registra tra le figure professionali maggiormente richieste dagli inserzionisti nel 2008 quella degli "addetti al recupero crediti". Tale figura occupa il quarto posto, mentre negli anni precedenti non era neppure presente nelle prime trenta professioni. Tale incremento assume una rilevanza particolare poiché può essere considerato come spia della congiuntura negativa, fortemente legata alla bassa disponibilità di liquidità per le imprese.

Per quanto riguarda la figura "operatore call center", considerata comunemente dalla pubblica opinione quale paradigma di occupazione "precaria", essa ha avuto uno sviluppo significativo dal 2000 (nel 2005 si sono raggiunte le 20mila offerte) ma appare invece in calo negli ultimi anni, sino a raggiungere le 353 offerte del 2008.

L'offerta di lavoro: partecipazione, occupazione, disoccupazione

Gli effetti della crisi economica iniziano a ripercuotersi sul mercato del lavoro italiano, anche se in misura più ridotta rispetto al resto d'Europa. Mentre nel 2008, nonostante alcuni primi segnali di rallentamento, la crescita dei livelli occupazionali nel nostro Paese è proseguita, giungendo al massimo storico di 23 milioni 405 mila lavoratori, nei primi sei mesi del 2009 si riducono sia gli occupati che il tasso di occupazione. Quest'ultimo indicatore si è innalzato tra il 2004 e il 2007 dal 57,4% al 58,7%, si è poi mantenuto costante tra il 2007 e il 2008, ed ha infine ceduto il passo nel 2009 attestandosi al 57,9%.

Tasso di occupazione 15-64 anni e variazione in punti percentuali degli occupati in età 15 anni ed oltre - anni 2000-2008


Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL e RTFL serie ricostruita)

L'inversione del ciclo espansivo dell'occupazione si riflette anche sulla disoccupazione. Nel secondo trimestre 2009 si è registrata una crescita dell'8,1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Un incremento che è comunque minore rispetto a quello di molti paesi comunitari. Per quanto riguarda l'offerta di lavoro, la tendenza alla contrazione appare ormai evidente. Tra il 2007 e il 2008, invece, il tasso di attività faceva ancora registrare una variazione positiva. La disaggregazione per territorio degli indicatori mostra il perdurante dualismo del mercato del lavoro italiano. Nel 2008 il tasso di occupazione delle persone di età compresa fra 15 e 64 anni è risultato nel Mezzogiorno pari al 46,1%, a fronte di una media nazionale del 58,7%. In tutte le altre aree geografiche i valori sono molto più elevati (66,2% Nord-Ovest, 67,9% Nord-Est e 62,8% Centro). Nel confronto con l'anno precedente si evidenzia, inoltre, un accentuarsi del divario territoriale. E i dati relativi al 2009 confermano questi rapporti e li aggravano, con il tasso di occupazione delle Regioni meridionali che scende in modo più marcato rispetto al Centro-Nord.

Tassi di occupazione per ripartizione territoriale, I trimestre 2007 - II trimestre 2009

	2007				2008				2009	
	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.	I trim.	II trim.
Nord-Ovest	65,6	66,1	66,1	66,0	65,9	66,6	66,4	66,0	65,0	65,5
Nord-Est	66,9	67,6	68,0	68,0	67,6	67,9	68,2	67,9	66,7	67,0
Centro	61,1	63,2	62,9	62,0	62,9	62,9	62,7	62,7	61,7	62,5
Sud e Isole	45,7	46,7	47,0	46,7	45,3	47,0	46,4	45,6	44,4	45,0
Totale	57,9	58,9	59,1	58,7	58,3	59,2	59,0	58,5	57,4	57,9

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Anche il tasso di disoccupazione mostra una situazione di particolare svantaggio per il meridione, dove si è attestato al 12% nel 2008, valore quasi doppio rispetto a quello medio nazionale (4,2% Nord-Ovest, 3,4% Nord-Est e 6,1% Centro).

Tassi di disoccupazione per ripartizione territoriale, I trimestre 2007 - II trimestre 2009

	2007				2008				2009	
	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.	I trim.	II trim.
Nord-Ovest	4,0	3,4	3,6	4,2	4,2	4,1	3,8	4,9	5,6	5,4
Nord-Est	3,5	2,9	2,8	3,2	3,8	3,5	2,9	3,5	4,4	4,5
Centro	5,5	4,8	4,7	6,1	6,1	6,4	5,7	6,3	7,6	6,7
Sud e Isole	11,4	10,6	10,3	11,8	13,0	11,8	11,1	12,3	13,2	12,0
Totale	6,4	5,7	5,6	6,6	7,1	6,7	6,1	7,1	7,9	7,4

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Tali andamenti hanno senza dubbio favorito l'affermarsi di un effetto di scoraggiamento: nel Sud e nelle Isole la quota dei 15-64enni che si collocano nell'area dell'inattività nel 2008 è stata pari al 47,6% (Nord-Ovest 30,8%, Nord-Est 29,7% e Centro 33,1%). Tuttavia, è lecito supporre che parte dell'inattività meridionale celi forme di lavoro sommerso.

L'analisi dell'offerta di lavoro secondo il genere conferma il basso livello di partecipazione della componente femminile della popolazione, nonostante la crescita occupazionale degli anni precedenti sia stata trainata in larga misura dalle donne. La distanza rispetto agli uomini non si è ridotta significativamente: il tasso di occupazione femminile è nel 2008 il 47,2% a fronte del 70,3% dei maschi; quello di attività il 51,6% contro il 74,4%; quello di disoccupazione l'8,5% contro il 5,5%.

Tuttavia, anche in Italia la congiuntura economica negativa sembra riguardare più gli uomini delle donne. Già dal confronto tra il 2008 e l'anno precedente si evidenzia, infatti, una maggiore tenuta dell'occupazione femminile e un aumento della partecipazione: il tasso di occupazione maschile si contrae dello 0,4%, mentre quello femminile cresce dello 0,6% e il tasso di attività rimane invariato per gli uomini mentre aumenta dello 0,9% per le donne. Tale maggiore tenuta del lavoro femminile è confermata anche dai dati relativi al secondo trimestre del 2009. Per gli uomini il tasso di occupazione scende dell'1,2% e quello di disoccupazione cresce dello 0,9%.

Per le donne si assiste a variazioni più contenute: il tasso di occupazione cala soltanto dello 0,6%, mentre quello di disoccupazione aumenta di appena lo 0,1%.

I giovani rappresentano, invece, un segmento della popolazione particolarmente esposto al ciclo negativo. Il tasso di occupazione dei 15-24enni si è mantenuto pressoché costante tra il primo trimestre 2007 e il primo trimestre 2008 (24%), ma è poi crollato al 21,7% nel secondo trimestre del 2009. Anche il tasso di disoccupazione giovanile è salito, fino al 24% del secondo trimestre 2009, contro il 20,4% dell'analogo periodo dell'anno precedente.

L'analisi condotta sulla distribuzione dell'offerta di lavoro per titolo di studio fa emergere ulteriormente le difficoltà dei segmenti più giovani. I laureati fanno registrare le diminuzioni più significative nei tassi di occupazione e di attività dei 15-64enni.

Alcuni risultati rilevanti provengono dall'analisi delle transizioni. Si profila una maggiore disponibilità al lavoro da parte di soggetti in precedenza inattivi o disoccupati, che sono verosimilmente spinti alla ricerca di un'occupazione per compensare possibili riduzioni del reddito familiare. In particolare, nel confronto tra il biennio 2006-2007 e il biennio 2007-2008 si assiste come conseguenza diretta del rallentamento del ciclo a: un aumento del tasso di permanenza nella disoccupazione; un calo del tasso di permanenza nell'occupazione; un aumento del tasso di transizione dall'occupazione verso la disoccupazione. Contestualmente, si evidenzia una riduzione del tasso di permanenza nell'inattività e un incremento delle transizioni dall'inattività verso la ricerca di lavoro e l'occupazione.

Transizioni da e verso l'occupazione (popolazione 15-64 anni) - anni 2006-2008 (composizione %)

		Occupati	Persone in cerca di occupazione	Inattivi	Totale
2007					
2006	Occupati	93,3	1,6	5,1	100,0
	Persone in cerca di occupazione	30,7	30,5	38,8	100,0
	Inattivi	7,8	4,3	87,9	100,0
2008					
2007	Occupati	92,8	2,0	5,2	100,0
	Persone in cerca di occupazione	31,7	32,0	36,3	100,0
	Inattivi	8,4	5,0	86,6	100,0

Fonte: Panel ISFOL su ISTAT (RCFL)

Le richieste di concessione di Cassa integrazione guadagni (CIG) hanno fatto registrare nel corso del 2009 un incremento sensibile. Su base tendenziale il numero di ore di trattamenti di integrazione salariale autorizzate nei primi otto mesi del 2009 supera di oltre 4 volte le autorizzazioni concesse nello stesso periodo dell'anno precedente. La crescita più consistente nelle richieste di autorizzazione ha riguardato la Cassa integrazione ordinaria (CIGO), il cui numero di ore autorizzate è passato in un anno da circa 55 milioni del periodo gennaio-agosto 2008 alle oltre 351 milioni dello stesso periodo del 2009. Il dato consolidato della Cassa integrazione straordinaria (CIGS) e dei trattamenti in deroga è invece cresciuto di poco meno del 140%, passando da 69 a 166 milioni di ore.

Tuttavia, tra le ore autorizzate e l'effettivo impiego dei trattamenti integrativi emergono forti discrasie. Nei primi sette mesi del 2009 esclusivamente il 61% delle ore autorizzate è stato effettivamente utilizzato, una percentuale che nello stesso periodo dell'anno precedente arrivava al 77%. L'incremento complessivo nell'uso della CIG nei primi sette mesi del 2009 si aggira, quindi, intorno ai 200 milioni di ore rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. L'esistenza di un divario così marcato tra il numero di ore autorizzate e quello delle ore effettivamente utilizzate è un indice della grande incertezza che ha travolto il sistema produttivo italiano.

Le forme di lavoro: occupazione per tipo di contratto, transizioni e lavori non standard

In Italia si riscontra una tenuta dei livelli dell'occupazione permanente, imputabile in primo luogo ad un maggiore ricorso da parte delle imprese al lavoro a tempo parziale. La gestione del tempo di lavoro, da contrarre in fase recessiva e da aumentare in fase espansiva del ciclo, assume i tratti di una nuova politica imprenditoriale di flessibilità, che da un lato permette alle imprese di evitare la riduzione del proprio personale dipendente e dall'altro impedisce di immettere nuovo personale con professionalità specifiche per fronteggiare la crisi. La tenuta del lavoro permanente, in secondo luogo, è motivata dall'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali (sia ordinari che in deroga).

Più nel dettaglio, già tra il 2004 e il 2008 il lavoro indipendente, che ha lungamente caratterizzato il mercato del lavoro italiano rispetto a quello di numerosi altri paesi europei, si è contratto del 5,1% e anche il lavoro a collaborazione ha subito un decremento del 6,5%. Nello stesso periodo gli occupati dipendenti sono aumentati dell'8,2%, di cui quelli a tempo indeterminato del 6,4%. Il maggior contributo alla crescita occupazionale che si è registrata in Italia è imputabile proprio al lavoro alle dipendenze su base permanente. Sempre nel 2004-2008 il lavoro a termine si è incrementato del 21,7% ma soltanto nel 2006 ha dato un contributo leggermente superiore a quello del lavoro a tempo indeterminato. Pressoché nullo, invece, il contributo dato dalle collaborazioni in tutti gli anni considerati.

Occupati per tipo di contratto - anni 2004-2008 (composizione %, variazione % rispetto all'anno precedente)

Anno	Dipendenti				Indipendenti		Totale occupati		
	A termine		Permanenti		Indipendenti	Collaboratori			
	% sugli occupati	% sui dipendenti	% sugli occupati	% sui dipendenti				% sugli occupati	
2004	8,5	11,8	63,4	88,2	71,9	100,0	25,8	2,2	100,0
2005	9,0	12,3	64,3	87,7	73,3	100,0	24,7	2,0	100,0
2006	9,7	13,1	63,9	86,9	73,6	100,0	24,3	2,2	100,0
2007	9,8	13,2	64,2	86,8	73,9	100,0	24	2,1	100,0
2008	9,9	13,3	64,6	86,7	74,5	100,0	23,5	2,0	100,0
Variazione %									
2005	6,2		2,1		2,6		-3,8	-8,0	0,7
2006	9,7		1,3		2,3		0,1	8,6	1,9
2007	2,1		1,4		1,5		-0,2	-1,3	1,0
2008	2,4		1,5		1,6		-1,3	-5,1	0,8

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL)

I dati relativi al secondo trimestre 2009 mostrano un ulteriore calo del lavoro indipendente e una crescita del lavoro dipendente a carattere permanente a tempo parziale (+2,1%). Variazione pressoché nulla per l'occupazione *full-time* a tempo indeterminato (+0,1%), mentre si ha una forte riduzione dell'occupazione a tempo determinato sia *full-time* (-8,8%) che *part-time* (-11,2%). Approfondendo l'analisi della distribuzione degli occupati per forma contrattuale, la stima delle collaborazioni nelle loro varie forme (co.co.co., lavoro a progetto e collaborazioni occasionali) indica un valore pari al 5,7% del totale dell'occupazione. Facendo riferimento a tali contratti sono state identificate le motivazioni sottese al loro ricorso. Raggruppando le motivazioni ascrivibili alle "vere istanze di flessibilità" della produzione, ben il 58,7% delle collaborazioni viene attivato per tali esigenze. Nel caso dei contratti a termine "altri" tale quota è del 54,2%; mentre in quello dei contratti di subordinazione a tempo determinato scende al 31,3%.

Tipologie contrattuali - anno 2008 (v.a. e val.%)

Tipologie contrattuali	2008	
	v.a.	%
Lavoro a tempo indeterminato	14.693.754	64
Lavoro a tempo determinato	1.241.182	5,4
Apprendistato	372.777	1,6
Contratto d'inserimento	132.425	0,6
Lavoro interinale - lav. a somministrazione	188.586	0,8
Lavoro intermittente o a chiamata	208.258	0,9
Collaborazioni coordinate e continuative	582.110	2,5
Ritenuta d'acconto - Collaborazione occasionale	129.614	0,6
Lavoro a progetto	594.035	2,6
Titolare d'attività - Imprenditore	2.144.229	9,3
Attività in proprio (Partita IVA)	1.529.584	6,7
Socio di cooperativa o di società	199.994	0,9
Coadiuvante familiare	127.473	0,6
Stage, pratica prof., tirocinio	139.390	0,6
Altre tipologie contrattuali	68.429	0,3
Tipologia contrattuale non specificata	618.062	2,7
Totale	22.969.902	100,0

Fonte: Indagine ISFOL (PLUS)

Nel 2008 i giovani hanno visto assottigliarsi complessivamente la propria presenza tra gli occupati: i 15-24enni che lavorano come indipendenti si riducono dell'11,2%, i collaboratori del 13,1% e i dipendenti permanenti dello 0,8%. Quanto ai 25-34enni, i lavoratori indipendenti si riducono del 6,1%, i collaboratori del 13,4% e i dipendenti permanenti dell'1,6%. Per quanto riguarda gli occupati nelle classi d'età centrali (35-44 e 45-54 anni) si osserva invece un leggero miglioramento della loro situazione tra il 2007 e il 2008. I lavoratori più anziani, infine, risultano il collettivo che ha fatto registrare incrementi in tutte le forme contrattuali.

Per quanto riguarda il livello di istruzione, i titoli universitari garantiscono l'accesso a occupazioni a termine (11%) e a collaborazione (4,2%) più di chi ha invece una qualifica di 2-3 anni e dei diplomati.

Merita segnalare che tra il 2004 e il 2008 la crescita del lavoro *part-time* ha riguardato più gli uomini che le donne (+31,2% contro +27,7%). Ciò è probabilmente dovuto da un lato all'affermarsi anche tra gli uomini dell'esigenza di conciliare il lavoro con gli altri aspetti della vita, sintomo dell'indebolimento del modello tradizionale di divisione dei ruoli tra uomini e donne nell'ambito della famiglia, e dall'altro ad una tendenza della domanda di lavoro. Nell'ultimo biennio, infatti, la crescita del *part-time* tra gli uomini è imputabile maggiormente alla più elevata presenza maschile nei settori di attività economica più colpiti dalla congiuntura negativa e, dunque, interessati alle scelte imprenditoriali di flessibilità.

Venendo all'analisi delle transizioni verso la disoccupazione, tali flussi interessano nel 2008 in particolar modo coloro che nell'anno precedente lavoravano su base temporanea. Il 6,5% dei dipendenti a termine del 2007 sono divenuti disoccupati nell'anno successivo, mentre tale quota era del 5,4% nel passaggio dal 2006 al 2007. Gli occupati a collaborazione sono entrati nell'area della ricerca di lavoro nel 5,5% dei casi, con un aumento rispetto al 2006-2007 dell'1,9%. Entrambi i gruppi, inoltre, mostrano i valori più elevati nelle transizioni verso l'inattività.

In riferimento ai soli collaboratori i dati sembrano confermare la loro maggior debolezza e vulnerabilità all'attuale fase del ciclo economico: essi, infatti, presentano anche bassi valori nelle transizioni verso situazioni lavorative connotate da maggior stabilità, che si sono peraltro ulteriormente ridotte rispetto al periodo immediatamente precedente.

Transizioni dall'occupazione per condizione e posizione professionale - anni 2006-2007 e 2007-2008 (composizione %)

Anno 2007		Anno 2008						Totale
		Dipendenti		Indipendenti	Collaboratori	Disoccupati	Inattivi	
		Permanenti	A termine					
Dipendenti	Permanenti	90,7	2,3	1,3	0,2	1,5	4,0	100,0
	A termine	27,7	50,6	1,9	1,6	6,5	11,7	100,0
Indipendenti		3,5	1,3	87,0	0,4	1,3	6,6	100,0
Collaboratori		13,7	10,6	6,8	51,3	5,5	12,1	100,0
Totale		62,0	6,9	22,3	1,2	2,0	5,5	100,0

Anno 2006		Anno 2007						Totale
		Dipendenti		Indipendenti	Collaboratori	Disoccupati	Inattivi	
		Permanente	A termine					
Dipendenti	Permanente	91,3	2,2	1,4	0,2	1,1	3,8	100,0
	A termine	24,6	54,9	1,9	1,7	5,4	11,5	100,0
Indipendenti		3,0	1,0	87,7	0,3	1,1	6,9	100,0
Collaboratori		14,2	11,2	5,8	53,2	3,6	12,0	100,0
Totale		61,7	7,2	22,8	1,3	1,6	5,5	100,0

Fonte: Panel ISFOL su ISTAT (RCFL)

Si registra, in conclusione, un impatto della crisi occupazionale sensibilmente variegato rispetto alla forma contrattuale, nel quadro di un assetto del mercato del lavoro tuttora caratterizzato da un significativo dualismo tra lavoratori.

2.2 I sistemi di intermediazione

I sistemi regionali e locali per l'impiego: gli avanzamenti istituzionali, la funzionalità delle strutture e i servizi agli utenti

La definizione delle politiche per rispondere alla crisi coinvolge a pieno titolo il sistema dei Servizi competenti, che secondo la legge 2/2009 assumono un ruolo ben definito nel determinare il passaggio ad un *welfare* caratterizzato dal ruolo centrale assunto dalle politiche attive per il lavoro. Tali Servizi sono oggi chiamati a far fronte alle necessità stringenti di una nuova utenza sempre più composita, appunto in qualità di soggetti erogatori di politiche attive.

Il personale dei Centri per l'impiego (CPI) nel 2008 consta di quasi 10 mila unità; di cui circa il 21,4% è rappresentato da collaboratori o consulenti. Sul versante dell'utenza, a fronte di una popolazione italiana in cerca di lavoro pari a più di tre milioni di individui, nel 2008 il 56,3% ha visitato un CPI almeno una volta. Tale quota va da un massimo del 64,9% del Nord-Ovest al 52,9% del Sud e Isole.

Gli utenti dei Centri per l'impiego (v.a. in migliaia e val.% in migliaia e %)

Area geografica	Persone in cerca di lavoro che hanno visitato un Centro pubblico per l'impiego almeno una volta		(di cui) persone che lo hanno visitato negli ultimi due anni		(di cui) persone che lo hanno visitato nell'ultimo anno	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nord Ovest	291	64,9	213	73,3	188	64,6
Nord Est	168	61,5	134	79,8	115	68,4
Centro	280	58,5	215	77,0	186	66,5
Sud e Isole	997	52,9	714	71,6	635	63,7
Italia	1.736	56,3	1.276	73,5	1.124	64,7

Fonte: ISFOL (PLUS), 2008

Non tutti coloro che visitano un CPI si iscrivono formalmente e d'altro canto, non tutti gli iscritti hanno sottoscritto la Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID), atto col quale viene certificato lo stato di disoccupazione, obbligatorio per avere accesso ai servizi di politica attiva, ai sensi del D.Lgs. 181/2000.

È possibile delineare due sfere di servizi. La più generica è composta dalla predisposizione di un percorso di inserimento e dalla ricezione di informazioni sulle modalità di ricerca di lavoro. La seconda è invece più specifica e comprende la realizzazione di attività formative e di avvio al lavoro.

Il 12,1% delle persone in cerca di lavoro che hanno visitato un CPI nell'ultimo biennio ha svolto un corso di formazione professionale per merito del CPI stesso. La stessa quota di individui ha svolto un tirocinio o uno *stage* e il 12,7% ha ottenuto una concreta opportunità di inserimento professionale. È interessante notare come tale quota, che di fatto misura il raggiungimento dell'obiettivo più elevato per i Servizi pubblici per l'impiego, si distribuisca in forma decrescente dal Nord-Ovest (19,1%) al Sud (8,5%).

La necessità di doversi confrontare con un'ampia platea di utenti, impone ai CPI l'utilizzo del Patto di Servizio, che determina la presa in carico dell'utente secondo modalità e tempistiche concordate. Il ricorso a tale risponde implica un legame più vincolante tra utente e CPI per la costruzione di un percorso individuale in cui assume un ruolo fondamentale la centralità della persona. Ciò nonostante, solo il 52% dei CPI utilizza il Patto di Servizio.

Un altro aspetto chiave riguarda la revoca dello status di disoccupazione. L'84% dei Centri per l'impiego procede alla revoca dello status, principalmente per il rifiuto dell'offerta di lavoro "congrua", o la mancata presentazione del beneficiario all'aggiornamento della DID (rispettivamente per il 52% e il 58% dei CPI che effettuano la revoca). Minore incidenza ha invece l'inottemperanza al Patto di servizio (solo per il 38% dei CPI è causa di revoca).

La revoca dello status di disoccupazione diventa determinante, infine, se corrisponde ad una effettiva perdita dei benefici assistenziali ad esso collegati, vale a dire se tale revoca viene comunicata agli archivi INPS. Il 69% dei sistemi provinciali per il lavoro comunica questo dato, sebbene con diversi mezzi: infatti, le notevoli difficoltà legate allo sviluppo di un sistema informatico integrato, che consenta ai diversi soggetti che la certificano di aggiornare la situazione del disoccupato, rendono estremamente fragili e scarsamente efficaci le azioni volte a intensificare il legame tra politiche passive e attive.

La somministrazione di lavoro: dalla crisi un nuovo ruolo per gli operatori

Una forte contrazione della domanda di lavoro in somministrazione sembra confermare l'impressione che la crisi generalizzata della domanda di lavoro abbia avuto effetti più repentini sul lavoro periferico, cioè su quello esterno al *core business* aziendale.

Con il *Decreto anti-crisi* si è voluto garantire anche ai lavoratori inviati in somministrazione una forma di copertura di protezione del reddito in caso di interruzione o fine anticipata della missione. È infatti previsto che spetti ai lavoratori, al ricorrere di particolari requisiti assicurativi e di anzianità aziendale, un sostegno al reddito che sarà gestita dagli Enti bilaterali. Per accedere alle misure di sostegno sono state presentate da parte dei lavoratori temporanei oltre 10 mila domande.

La contrazione della domanda di lavoro in somministrazione si è riverberata anche sul personale di struttura delle agenzie di somministrazione, vale a dire sullo *staff* interno, con conseguenti esigenze di riorganizzazione e ridimensionamento, a favore di un modello più flessibile e snello. La crisi congiunturale andrebbe comunque vista come un'occasione per rilanciare il ruolo delle agenzie di somministrazione, che potrebbero contribuire a diminuire le asimmetrie informative e massimizzare i potenziali incroci tra domanda ed offerta di lavoro.

2.3 Segmenti specifici del mercato del lavoro

Lavoratori stranieri

La crescita della componente immigrata della popolazione è uno degli elementi di maggiore novità che ha interessato il sistema socio-economico italiano negli ultimi anni. La quota di stranieri residenti sfiora il 6% della popolazione, avvicinando l'Italia alla media europea. Si tratta in gran parte di persone che si trovano in Italia per motivi lavorativi. Non stupisce, quindi, che quasi il 90% dei permessi di soggiorno validi siano concentrati nell'area del Centro-Nord: nel 2008 il Nord-Est ha raccolto il 35,8% dei permessi, il Nord-Ovest il 29%, il Centro il 23,1% e il Mezzogiorno il 12,1%. I cittadini immigrati si caratterizzano per una propensione alla mobilità geografica interna ben più elevata di quanto non si rilevi per gli italiani. Conseguenza di ciò è una stretta relazione tra l'incidenza della popolazione straniera residente e i tassi di disoccupazione delle diverse aree del Paese. Inoltre, scarsamente compatibile risulta la condizione di immigrato con quella di persona inattiva sul mercato del lavoro e questo comporta una maggior incidenza della componente straniera sulla forza lavoro.

Differenze considerevoli si riscontrano sui tassi di disoccupazione, che per gli immigrati sono maggiori di circa 2 punti percentuali. Dati questi in parte compensati dai tassi di occupazione, che riportano gli immigrati a segnare differenze di oltre 20 punti sugli italiani.

Inoltre, i cittadini stranieri risultano essere maggiormente soggetti a mobilità lavorativa di quanto accada per i colleghi italiani. È il frutto di una instabilità che sembra motivare i tassi di disoccupazione più elevati.

Principali indicatori del mercato del lavoro. Confronto cittadini italiani e stranieri - annualità 2008

		Tasso di attività	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione	Turnover
Italiani	Uomini	59,2	56,0	5,5	12,2
	Donne	37,6	34,5	8,3	18,7
	Totale	48,0	44,8	6,6	14,8
Stranieri	Uomini	85,9	80,7	6,0	10,2
	Donne	58,6	51,7	11,9	20,7
	Totale	72,0	65,9	8,5	14,3

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT (RCFL), media 2008 e panel ISFOL su dati ISTAT (RCFL) 2007-2008

Il quadro che emerge sembra confermare l'ipotesi che vede i cittadini stranieri destinati a muoversi su un mercato almeno in parte "parallelo" a quello degli italiani. Un mercato che si caratterizza per un'alta concentrazione settoriale, che offre lavori poco o per nulla qualificati, spesso sotto-inquadrati rispetto ai profili professionali posseduti, e generalmente meno pagati dei lavoratori italiani. Il fatto che nelle regioni dell'Italia meridionale ed insulare i cittadini immigrati registrino *performance* migliori degli italiani rafforza l'ipotesi che i primi siano coinvolti in un "sottomercato" del lavoro che persiste anche in aree economicamente meno vivaci e brillanti, e che potrebbe rappresentare un elemento protettivo efficace in un periodo di marcata contrazione occupazionale.

In tal senso, i primi dati del 2009 danno informazioni contrastanti. Nel secondo trimestre 2009, infatti, alla contrazione tendenziale di occupati per gli italiani (poco meno di 380 mila unità), gli stranieri contrappongono un aumento di oltre 180 mila unità; d'altro canto, i tassi di disoccupazione degli stranieri sono cresciuti in modo più consistente rispetto al complesso delle forze lavoro.

I giovani

A livello europeo i giovani sono uno dei *target* penalizzati sul mercato del lavoro. In Europa nel primo trimestre 2009 sono circa 5 milioni i 15-24enni senza occupazione. Dopo tre anni di flessione, il tasso di disoccupazione giovanile ha ripreso a crescere raggiungendo il 18,3%, con una crescita del 3,7% rispetto all'anno precedente. È un incremento molto più marcato di quello registrato relativamente alla disoccupazione totale.

In Italia il tasso di disoccupazione giovanile - dopo i progressi degli ultimi anni - raggiunge il 26,3% nel primo trimestre 2009, contro il 21,3% dell'anno precedente. Nello stesso periodo l'occupazione tra i giovani italiani si è ridotta del 3,5%, ossia quasi del triplo rispetto alla popolazione in età attiva.

Per far fronte a tali criticità nel settembre 2009 il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Istruzione hanno presentato il piano d'azione *ITALIA 2020*, per facilitare l'occupazione dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro. Il piano è declinato in alcune linee fondamentali: facilitare la transizione scuola-lavoro; rilanciare l'istruzione tecnico-professionale ed il contratto di apprendistato; ripensare il ruolo della formazione universitaria; aprire i dottorati di ricerca al sistema produttivo e al mercato del lavoro. Prevede, inoltre, che la riduzione dei tempi di transizione sia sostenuta, tra l'altro, da un anticipato contatto dei giovani con le aziende nel corso della loro percorso formativo. Particolare importanza viene posta al potenziamento della rete degli operatori che si occupano di incontro domanda-offerta di lavoro e al miglioramento dell'efficienza dei percorsi di orientamento.

L'accesso dei giovani al mercato del lavoro avviene principalmente attraverso forme contrattuali flessibili. Nel 2008 tra i giovani al di sotto dei 25 anni che hanno dichiarato di aver trovato una occupazione negli ultimi 12 mesi più di uno su due è inquadrato contrattualmente con una forma non standard (dipendente a tempo determinato o collaborazione).

Tabella 38. Forme contrattuali non standard tra gli individui che hanno dichiarato di aver trovato una occupazione negli ultimi 12 mesi per classi di età (riferimento 2007-2008)

	Classi di età					Totale
	18-24	25-29	30-39	40-49	50-64	
Percentuali	51,9	43,6	39,1	20,6	32,0	40,8

Fonte: ISFOL (PLUS 2008)

Il 42,9% degli occupati tra i 18-24 anni ha dichiarato di aver visitato un Centro per l'impiego (o analogo) negli ultimi 12 mesi. Le persone non occupate di questa fascia d'età che hanno visitato un Centro per l'impiego sono state il 55,5%.

Le caratteristiche dell'offerta di lavoro "matura" in Italia e l'evoluzione degli interventi per l'invecchiamento attivo

L'offerta di lavoro matura rappresenta un ampio segmento del mercato sul quale nell'ultimo quindicennio sono andate concentrandosi una pluralità di misure che puntano ad accrescere l'occupabilità e l'attivazione dei più anziani. Anche le Regioni hanno dedicato grande importanza alle politiche per l'invecchiamento attivo: nei POR FSE 2007-2013 sono state stanziare risorse per 298 milioni di euro.

Nel periodo 2004-2009, il tasso di attività della classe 55-64 è cresciuto di 6 punti percentuali, sino ad arrivare al 36,3%. L'analogo andamento dei tassi di occupazione testimonia di un'effett-

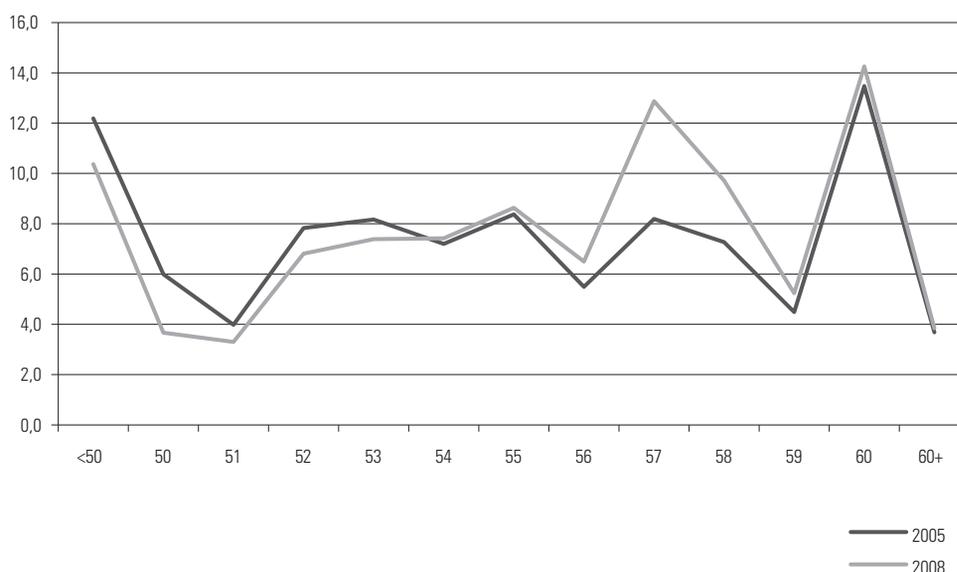
tiva crescita di partecipazione. Rispetto al primo trimestre 2004, fra gennaio e marzo 2009 la quota di occupati over 55 si è accresciuta del 5,8%, con un contributo maggioritario della componente femminile più alto (+6,5%) rispetto a quella maschile (+4,9%), giungendo nelle aree settentrionali a pesare quasi il doppio. Gli incrementi più bassi ed equilibrati fra i due generi, infatti, si registrano al Sud: rispettivamente +4,9% per gli uomini e +4% per le donne. Viceversa, al Centro abbiamo l'8,3% per le donne e il 7,6% per gli uomini; nel Nord-Est rispettivamente 8,4% e 4,6%; nel Nord-Ovest 7,2% e 3,2%. Ciononostante, si registra ancora un distacco di 13 punti rispetto al tasso di occupazione femminile dell'EU15 relativo al 2008.

Quanto al ruolo esercitato dalle politiche attive per attivare il segmento maturo, solo il 13% degli over 50 dichiara di aver visitato un CPI, a fronte di una quota del 34,5% espressa dalla popolazione al di sotto dei 50 anni.

Negli ultimi anni l'età media di ritiro dal lavoro ha oscillato fra un minimo di 59,7 e un massimo, raggiunto nel 2007, di 60,4 anni, con un differenziale rispetto ai nostri principali partner europei (EU15) che risulta essersi ampliato da 0,5 a 1,1. Dal punto di vista di genere, mentre fino al 2003 il divario era minore per la componente femminile, a partire dal 2005 l'aumento del differenziale si presenta a maggior carico per le donne di 0,3 anni.

Nel 2008 ancora il 17% dei pensionati dichiarava di avere utilizzato pre-pensionamenti, scivoli o incentivi per andare prima in pensione.

Età dichiarata di pensionamento dei pensionati fra i 50 e i 64 anni - anni 2005 e 2008 (val. %)



Fonte: ISFOL (PLUS 2005 e 2008)

Disabilità e lavoro in Italia

Nel nostro Paese le innovazioni legislative in tema di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, nell'ottica delle pari opportunità e della non discriminazione, trovano conferma a livello internazionale nelle politiche della Comunità e dei suoi Stati membri.

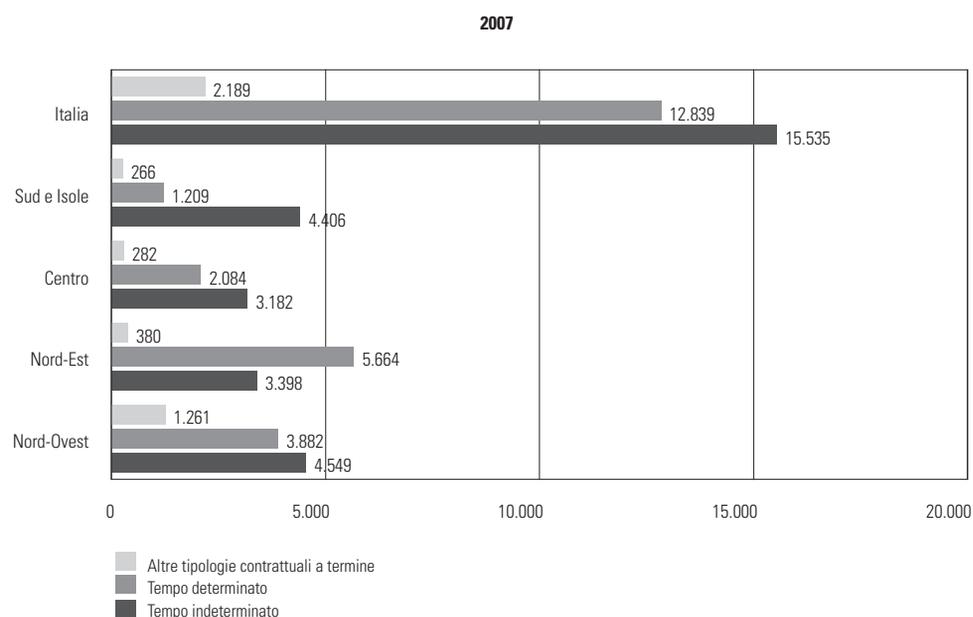
Pur con una marcata differenziazione territoriale che contraddistingue nel panorama nazionale le strutture preposte al collocamento mirato, il quadro complessivo fornisce una ripartizione dei compiti sufficientemente delineata tra Regioni, Province e Centri per l'impiego.

La quantificazione del fenomeno disabilità in Italia, laddove associato alle dinamiche del lavoro, continua ad avere contorni poco definiti. Dalle indagini svolte dall'ISFOL risulta che nel 2008 vi era una presenza stimata di circa 700 mila individui che dichiaravano una riduzione di autonomia continuativa. Di questi il 12% si dichiarava in cerca di occupazione.

Le più recenti informazioni a livello nazionale sul collocamento lavorativo delle persone disabili si riferiscono al 2007 e indicano in 712.424 le persone disabili iscritte agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio, per il 61% residenti nelle regioni del Sud.

La tipologia contrattuale prevalente nelle assunzioni risulta il tempo indeterminato, con un'incidenza che parte dal 48,5% nel 2006 per arrivare al 50,8% nell'ultimo anno di riferimento. Il peso del *part-time* sui contratti indeterminati appare diminuito: era il 27% nel 2006 e si contrae di 1 punto percentuale nell'anno successivo.

Assunzioni persone disabili durante l'anno 2007, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (v.a.)



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2008

Donne

La partecipazione femminile al mercato del lavoro è migliorata negli ultimi anni ma continua a rappresentare un aspetto particolarmente critico, a causa di fattori sia congiunturali che strutturali. Il mercato del lavoro italiano presenta un *gap* di genere nei tassi di occupazione del 23,1% (risultante dalla differenza tra il 70,3% degli uomini e il 47,2% delle donne), che sale al 30% nel Mezzogiorno.

Sappiamo da tempo che tale criticità è strettamente correlata alla condizione familiare. Alla presenza di figli la propensione degli uomini all'occupazione aumenta, mentre quella delle donne diminuisce drasticamente. Contemporaneamente, per le donne scendono anche i tassi di disoccupazione senza determinare un analogo incremento dei tassi di occupazione; vi è quindi un chiaro scivolamento nell'inattività.

La maternità determina una netta caduta di partecipazione: se prima della nascita del figlio lavorano 59 donne su 100, dopo tale evento ne continuano a lavorare solo 43. L'esigenza di cura è la motivazione principale dell'abbandono del lavoro (90% dei casi).

Tassi di attività, di disoccupazione e di occupazione della popolazione italiana in età compresa tra 20 e 45 anni secondo la presenza di figli minori di 1 anno - per genere

	Presenza di figli in età inferiore ad 1 anno	Tasso di attività	Tasso di disoccupazione	Tasso di occupazione
Uomini 20-45 anni	No	85,6	6,5	80,0
	Sì	96,6	3,0	93,7
	Totale	86,1	6,4	80,6
Donne 20-45 anni	No	64,2	10,3	57,6
	Sì	54,2	4,1	52,0
	Totale	63,7	10,0	57,3
Totale U+D 20-45 anni	No	75,0	8,1	68,9
	Sì	74,7	3,4	72,2
	Totale	75,0	7,9	69,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (Rilevazione sulle forze di lavoro), 2008

L'attuale configurazione del sistema di *welfare* lascia vuoti che le donne si vedono costrette a colmare, sostituendosi all'offerta di servizi soprattutto per la cura dei figli, degli anziani o dei disabili. Si pensi, infatti, che solo per quanto riguarda i servizi di supporto alla prima infanzia (0-3 anni) l'Italia offre una copertura in media del 10% contro il 33% richiesto dall'Unione europea e offre servizi parimenti insufficienti di assistenza e cura agli anziani o disabili.

Il tradizionale concetto del "doppio ruolo" femminile è ormai rappresentato dall'espressione "*sandwich generation*", volta a evidenziare come una intera generazione di donne sia in una condizione di schiacciamento tra esigenze di cura multiple e simultanee ed esigenze di carattere personale e professionale. Ciò porta alla necessità di definire strategie di conciliazione tra vita e lavoro, ormai riconosciute come una determinante strutturale dei livelli di partecipazione al mercato del lavoro. Ma in questo quadro, al ruolo dell'offerta di servizi di supporto alle esigenze di cura familiare si dovrebbero affiancare anche interventi che incidano sui fattori di natura culturale.

capitolo 3

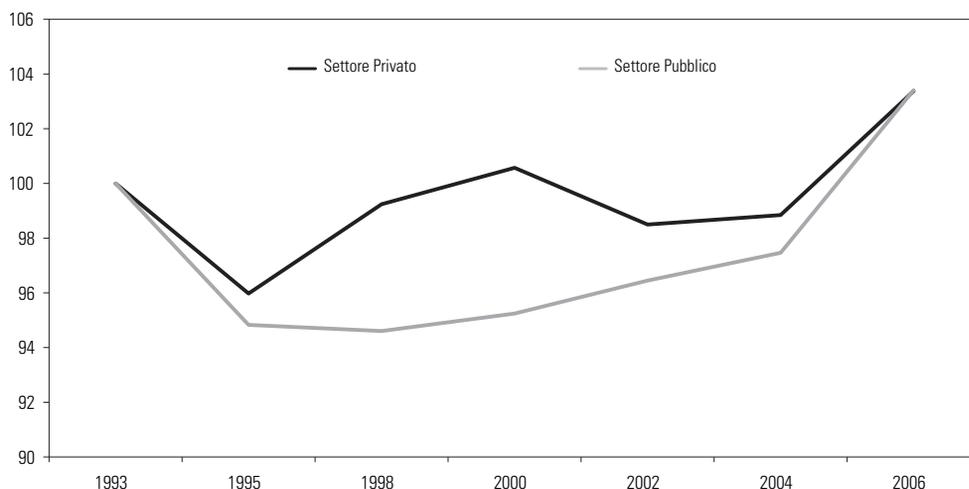
Approfondimenti

3.1 Livello ed evoluzione delle retribuzioni in Italia

L'ISFOL ha condotto una serie di analisi empiriche sull'evoluzione dei redditi da lavoro in Italia. Relativamente al periodo 1993-2006 si registra una sostanziale stagnazione del salario netto medio percepito dai lavoratori dipendenti; al tempo stesso vi è stata una marcata tendenza verso la riduzione delle disuguaglianze salariali nel settore privato.

Il salario mensile medio di un lavoratore dipendente, al netto delle imposte e dei contributi sociali, è passato dai 1.418 euro del 1993 a circa 1.446 euro del 2006. Solo nel biennio 2004-2006 i redditi da lavoro dipendente tornano a salire a ritmi sostenuti. In particolare, nel comparto pubblico le retribuzioni medie si sono sensibilmente contratte nel corso degli anni Novanta e solamente nel 2006 sono tornate sopra i livelli di inizio periodo. Nel settore privato la contrazione salariale è stata meno evidente.

Evoluzione delle retribuzioni mensili nette in Italia nel settore pubblico ed in quello privato - anni 1993-2006 (numeri indice base 1993=100)



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Banca d'Italia

Quanto alle disuguaglianze salariali, rispetto al 1993 - quando si è avviata la fase della moderazione salariale in seguito al Protocollo di Luglio - vi sono oggi più disparità nella distribuzione dei salari dei dipendenti pubblici che del settore privato. È utile rilevare come l'attesa diversificazione delle retribuzioni indotta dalla decentralizzazione della contrattazione collettiva non sembri avere avuto luogo.

Tra i fattori che possono spiegare la compressione della disuguaglianza dei salari nel settore privato va anche segnalata la generale riduzione dei rendimenti associati agli investimenti in istruzione. Il differenziale tra il salario medio di un laureato e quello di un lavoratore con licenza elementare si è ridotto del 37% tra il 1993 ed il 2006, mentre quello tra il salario di un laureato e quello di un diplomato si è ridotto del 46%.

Salario netto medio mensile dei dipendenti nel settore privato in Italia in base al titolo di studio - anni 1993-2006

Anno	Elementari	Medie	Superiori	Università
1993	1.140,8	1.169,4	1.511,3	2.351,8
1995	1.106,5	1.122,8	1.395,8	2.062,5
1998	1.190,0	1.168,6	1.368,9	2.030,7
2000	1.132,7	1.197,6	1.392,9	1.942,7
2002	1.163,8	1.183,7	1.347,5	1.979,3
2004	1.166,7	1.179,5	1.371,4	1.792,3
2006	1.124,7	1.227,7	1.435,8	1.884,4
Var % 1993-2006	-1,41	4,98	-4,99	-19,87

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Banca d'Italia

La riduzione dei rendimenti dell'istruzione può essere collegata alla limitata diffusione delle nuove tecnologie nel sistema produttivo e alla conseguente crescita limitata della domanda di lavoro qualificato. La validità di tale ipotesi è stata verificata empiricamente: diminuisce infatti la quota dei laureati occupati in posti di lavoro che richiedono elevate professionalità, mentre è aumentata la loro presenza in posti di lavoro che richiedono basse o medie qualifiche. Ciò ha favorito una diminuzione dei rendimenti dell'istruzione e quindi una tendenza verso la compressione della disuguaglianza.

In generale la progressiva caduta del prezzo relativo del lavoro rispetto al fattore capitale ha frenato il necessario processo di innovazione produttiva ed organizzativa delle imprese. Un equilibrato livello dei salari, infatti, rappresenta il necessario stimolo alla trasformazione e all'innovazione. Uno degli elementi che ha frenato la crescita equilibrata del sistema in termini distributivi attiene alla scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello.

Se si guarda al salario lordo annuo dei lavoratori si conferma una certa stabilità nella distribuzione dei redditi, non dovuta però ad un uniforme incremento dei salari nella parte bassa ed in quella più alta della curva dei redditi, quanto ad un aumento del segmento di lavoratrici e lavoratori con redditi annui bassi.

L'obiettivo di creare un saldo legame tra remunerazione del lavoro e produttività a livello decentrato, previsto dagli accordi del luglio 1993, non sembra essere stato raggiunto.

Salario lordo annuo dei lavoratori dipendenti in Italia in base alla classe di età - anni 1993-2003*

Età	1993	1995	1997	1999	2001	2003	var. % 93-03
Meno di 24 anni	10.000	9.145	9.143	8.895	8.736	8.662	-13,4
25-34 anni	15.570	14.949	15.016	15.032	14.774	14.486	-7,0
35-44 anni	20.871	20.064	20.187	19.685	19.140	18.762	-10,1
45 anni e più	23.443	23.068	24.069	23.707	23.191	22.631	-3,5
Totale lavoratori	17.801	17.228	17.641	17.313	17.114	16.970	-4,7

* *Lavoratori dipendenti del settore privato extra-agricolo.*

Fonte: *Elaborazione ISFOL su panel lavoratori dipendenti ISFOL-INPS*

3.2 Consistenza e dinamica dell'impresa sociale

Il 2009 rappresenta il primo anno effettivo di operatività del nuovo istituto dell'impresa sociale. Una stima dell'ammontare di tali imprese non è agevole; non tutti gli enti camerali hanno già predisposto delle sezioni apposite del registro delle imprese (i primi registri camerali, attivati a partire dal gennaio 2009, lo scorso giugno registravano la presenza di 501 imprese sociali). Si rileva comunque una crescente espansione di pratiche di imprenditorialità sociale.

Imprese sociali

	2003	2005	var % 2003-2005
Totale	8.490	10.190	20,2

Fonte: UNIONCAMERE, 2008

La crescita delle imprese sociali a vocazione imprenditoriale del comparto *non-profit* viene confermata e rafforzata anche sotto il profilo occupazionale. Almeno fino al 2008 permane infatti la tendenza generale al costante aumento dell'occupazione, soprattutto nelle organizzazioni legate alla produzione ed erogazione di servizi alla persona.

Confronto tassi di ingresso occupazionale imprese profit/non-profit

	Tassi di entrate imprese sociali	Tassi di entrate imprese economia profit
Industria e costruzioni	11,9	7,4
Commercio, pubblici esercizi e ristorazione	12,6	15,2
Trasporti e attività postali	12,1	6,9
Informatica, TLC e servizi avanzati alle imprese	14,6	7,2
Servizi operativi alle imprese e alle persone	12,6	11,0
Istruzione e servizi formativi privati	8,0	10,2
Sanità, servizi sanitari privati e assistenza sociale	14,5	11,0
Altri servizi alle persone*	29,9	14,4
Totale	14,3	9,5

* Servizi per il miglioramento della qualità della vita (culturali, sportivi, turismo e tempo libero, ecc.).

Fonte: UNIONCAMERE, 2008

3.3 La povertà in Italia: questioni di misura e interventi di contrasto

Nel corso degli ultimi anni sono state sviluppate in sede comunitaria nuove strategie di lotta alla povertà, accompagnate da importanti iniziative istituzionali. In particolare, si registra l'impegno nel contestualizzare il quadro socio-economico sul quale necessariamente impattano il fenomeno della povertà, quello dell'esclusione e l'intero assetto delle disuguaglianze sociali.

Tra le novità introdotte va ricordato l'approccio volto ad osservare il fenomeno della povertà in chiave dinamica, attraverso analisi sulle transizioni nel mercato del lavoro, sui cambiamenti nella struttura familiare e sui vari passaggi relativi allo stato di povertà. La definizione di un *panel* di indicatori è dovuta al progressivo spostamento dell'interesse da studi basati su concetti ed indicatori di povertà unidimensionali a teorie che analizzano indicatori multidimensionali. La quantificazione di un indicatore specifico multidimensionale per l'Italia è certamente un metodo in grado di cogliere la elevata eterogeneità del nostro Paese. In tale ottica, a fronte dello spiccato dualismo territoriale che caratterizza l'Italia, si rileva negli ultimi anni un aumento sensibile del divario tra i tassi di povertà nel Nord e quelli del Mezzogiorno.

Incidenza della povertà e dati EU-SILC

Regioni	Indagine sui consumi-ISTAT			EU-SILC 2006				
	Incidenza 2006	Incidenza 2007	Incidenza 2008	Headcount	Arretrati mutui e affitti	Danni all'abitazione	Inquinamento, sporcizia, problemi ambientali	Criminalità, violenza o vandalismo
P. aut. Trento	6,2	5,2	5,7	6,2	4,0	35,5	14,8	5,5
Valle d'Aosta	8,5	6,5	7,6	6,8	0	9,1	7,5	1,4
Lombardia	4,7	4,8	4,4	7,7	8,3	17,6	19,4	12,7
Toscana	6,8	4,0	5,3	8,6	4,6	14,9	11,5	12,7
Emilia Romagna	3,9	6,2	3,9	9,7	1,7	25,0	22,4	11,6
Abruzzo	12,2	13,3	15,4	9,8	11,9	17,9	21,0	6,7
Liguria	6,1	9,5	6,4	9,8	15,5	10,4	20,2	12,4
Marche	5,9	6,3	5,4	9,9	13,2	24,2	12,6	8,0
Piemonte	6,4	6,6	6,1	10,3	5,3	20,2	23,6	15,1
Veneto	5,0	3,3	4,5	13,1	3,9	26,4	17,9	9,5
Lazio	7,0	7,9	8,0	13,3	23,2	17,8	25,9	24,7
Friuli V.G.	8,2	6,6	6,4	14,1	2,5	22,1	18,5	3,4
P. aut. Bolzano	5,3	5,9	5,7	16,9	0	24,4	14,0	2,5
Sardegna	16,9	22,9	19,4	17,7	6,9	26,0	19,3	9,7
Umbria	7,3	7,3	6,2	20,9	8,3	22,1	20,6	14,2
Molise	18,6	13,6	24,4	27,0	11,5	13,9	8,2	0,5
Campania	21,2	21,3	25,3	35,5	15,7	24,0	23,2	29,6
Basilicata	23,0	26,3	28,8	37,7	14,1	25,7	11,3	5,2
Puglia	19,8	20,2	18,5	39,0	5,8	27,6	21,4	13,4
Calabria	27,8	22,9	25,0	39,7	17,6	33,7	18,6	5,5
Sicilia	28,9	27,6	28,8	45,2	11,7	33,6	14,8	13,6

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (Indagine sui consumi) e EU-SILC

Il sistema di *governance* dei rapporti tra l'autorità centrale e le forme decentrate di governo in materia sociale è ancora in fase di assestamento. Da una lettura sistematica delle leggi regionali si individuano tre tipologie distinte di interventi di contrasto alla povertà promossi dalle Regioni:

- forme varie di sostegno al reddito per cittadini in particolari condizioni di difficoltà economica temporanea o di lungo periodo;
- finanziamenti alle organizzazioni del privato sociale, che erogano servizi per i cittadini poveri, con riguardo in particolare all'area della grave marginalità;
- misure preventive che cercano di contrastare il disagio economico, provocato da alcune condizioni di vulnerabilità sociale (carichi di cura, spese sanitarie, costi per l'abitazione) legate al rischio di povertà ed esclusione sociale.

capitolo 1

Flexicurity e crisi economica: dal modello di sistema al governo della congiuntura

La Commissione europea ha proposto di mettere in atto riforme strutturali in grado non solo di contrastare la recessione, ma di trasformare la crisi in un'opportunità di cambiamento. A tal fine, ha sottolineato la necessità di un aperto dialogo tra le Parti sociali e i vari attori del mercato del lavoro, avviando inoltre relazioni organiche tra le politiche monetarie, quelle di bilancio e fiscali, le politiche per l'occupazione e le misure di protezione sociale.

Gli Stati membri sono chiamati a dare attuazione alle politiche integrate di *flexicurity*, in conformità alle previsioni della strategia di Lisbona. In riferimento al capitale umano, tali politiche dovranno essere incentrate su misure di attivazione, riqualificazione e aggiornamento delle competenze, per assicurare un rapido reinserimento nel mondo del lavoro ed evitare i fenomeni di disoccupazione di lunga durata. L'obiettivo di realizzare un maggiore equilibrio tra flessibilità e sicurezza può essere ottenuto grazie all'interazione di quattro pilastri: modalità contrattuali sufficientemente flessibili, efficaci politiche attive del lavoro, sistemi credibili di formazione continua e moderni sistemi di protezione sociale.

Il sistema italiano appare per molti versi sensibilmente distante da quello di paesi che vengono generalmente assunti come paradigmatici per lo sviluppo di modelli di *flexicurity*, primo fra tutti quello danese. Basti citare da una parte la differenza tra i tassi di disoccupazione, pari in epoca precedente alla crisi in Italia a oltre il 6% e in Danimarca al 3,8%, e dall'altra la quota di prelievo fiscale sul prodotto interno lordo, di poco superiore al 42% nel nostro Paese e pari al 50% in Danimarca. I due indicatori, forniscono una misura della sostenibilità del modello e segnalano che in Italia, a fronte di una platea di beneficiari di politiche attive e passive quasi doppia, le risorse pubbliche disponibili sono minori di una porzione del PIL pari a circa l'8%. Al vincolo del gettito si somma, inoltre, quello sulla quota di spesa pubblica destinata a prestazioni sociali, che è assorbita in Italia per oltre la metà da spesa pensionistica, mentre in Danimarca è pari a poco più di un terzo.

Un altro elemento che favorisce l'applicabilità di un buon modello di *flexicurity* è l'assenza di una forte segmentazione nel mercato del lavoro, mentre in Italia l'utilizzo della flessibilità al margine, da un lato, e una legislazione particolarmente vincolante in termini di protezione dell'occupazione dall'altro, generano di fatto un mercato del lavoro duale.

In Italia l'azione di governo nel predisporre misure urgenti anticicliche si è mossa nel solco di un complesso quadro di *governance* del sistema di *welfare*, caratterizzato da una molteplicità di attori istituzionali da cui deriva una gravosa necessità di coordinamento. I tre principali prov-

vedimenti attuati con decretazione d'urgenza dal Governo in risposta alla crisi hanno complessivamente impiegato risorse per 25 miliardi nel triennio 2009-2011. Gli interventi per la salvaguardia dell'occupazione, in particolare, hanno introdotto nuove misure di sostegno al reddito, anche grazie al supporto finanziario integrativo degli Enti bilaterali e del FSE.

Si è assistito tra novembre 2008 e marzo 2009 ad uno stretto coordinamento istituzionale su iniziativa del Ministero del Lavoro, che ha visto coinvolti l'ISFOL, l'INPS e l'agenzia Italia Lavoro nel quadro delle attività di supporto alla programmazione e negoziazione con le Regioni, le Province autonome e la Commissione europea. A tal fine è stata istituita presso il ministero l'Unità per la tutela dell'occupazione, la cosiddetta Unità di crisi, che ha avuto lo scopo di dare attuazione nel più breve termine alle misure previste nel *Decreto anti-crisi* e di raggiungere un accordo tra lo Stato centrale e le altre amministrazioni.

I tempi non sono ancora maturi per una valutazione complessiva delle misure adottate ma l'accordo del 12 febbraio 2009, siglato nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni con il sostegno dell'Unità di crisi, rappresenta un inedito precedente di coordinamento tra gli attori istituzionali responsabili nei rispettivi livelli delle politiche passive e attive del lavoro.

capitolo 2

Ambiente e sviluppo: dal bilancio energetico ai green jobs

La direttiva comunitaria del dicembre 2008, nota come *Pacchetto clima-energia 20, 20, 20 al 2020* fissa obiettivi vincolanti al 2020 in tema di riduzione delle emissioni di CO₂, di fonti rinnovabili e di efficienza energetica.

La lotta ai cambiamenti climatici sta diventando un fattore propulsivo di economia reale, facendo dell'attuale crisi un'opportunità di cambiamento in direzione di un *new deal* verde. I dati confermano una tendenza in atto incontrovertibile: la crescita di occupazione nei settori di nuova economia. Si registrano, nel 2008, 11 milioni di posti di lavoro verde in tutto il mondo. A livello europeo l'occupazione verde raggiunge i 3,4 milioni di posti di lavoro. Oltre 5 milioni riguardano, inoltre, l'occupazione indiretta correlata con questi settori. Si configura, quindi, un'occupazione non di nicchia o di tipo congiunturale. L'Italia si attesta complessivamente intorno alle 19.700 unità tra occupazione diretta e indiretta.

Occupazione diretta e indiretta in alcuni Stati europei nel settore delle energie rinnovabili nel 2008

Stati	Eolico	Solare Fotovoltaico	Solare Termico	Biomasse	Totale Stati
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.
Germania	85.100	42.000	17.400	95.800	240.300
Spagna	40.000	26.800	9.142*	10.349*	86.291
Danimarca	23.500*				23.500
Italia	15.000**	1.700	3.000		19.700

* Solo occupazione diretta.

** Il dato è relativo all'anno 2007.

Fonte: WWF (*Low carbon jobs for Europe*), 2009

I dati ISFOL sulle tendenze del mercato del lavoro ambientale evidenziano una crescita dell'occupazione negli ultimi anni. Lo sviluppo delle energie rinnovabili e la transizione verso una economia più sostenibile, orientata dal pacchetto clima-energia, sembra quindi poter compensare gli effetti negativi della perdita di occupazione in settori legati alla produzione di energia da fonti tradizionali.

Emerge, inoltre, come nel lavoro ambientale cresca in particolar modo la componente femminile, passando da un peso del 12,7% nel 1993 al 25,5% nel 2008. Il mercato del lavoro ambientale registra per le donne anche un loro posizionarsi a livelli più elevati rispetto agli uomini: l'87% delle donne impegnate in attività ambientali ha livelli di scolarità medio-alti, contro appena il 54,6% degli uomini.

In generale, la connotazione medio-alta delle professioni verdi appare evidente dall'analisi dei dati che evidenzia uno spostamento verso l'alto dei titoli di studio e un incremento degli occupati in possesso di un diploma e di una laurea. Tra il 2003 e il 2008 il mercato del lavoro ambientale si caratterizza complessivamente per una perdita di consistenza di lavori scarsamente qualificati. Relativamente alla formazione, ogni anno si hanno circa 2000 corsi, realizzati da più di 500 enti pubblici e privati. Risultano essere in formazione, sulle tematiche dell'ambiente, tra le 50.000 e le 55.000 persone.

Il segmento formativo dei *master* ambientali in Italia, ha assunto negli anni un ruolo sempre più consistente nell'ambito della formazione specialistica. Dal 1999 questo segmento formativo è quasi quintuplicato: da 60 *master* ambientali offerti nel 1999-2000 ai quasi 300 nel 2007-2008. Gli atenei si confermano, negli anni, i maggiori soggetti promotori di *master* ambientali.

Corsi di formazione professionale ambientali realizzati in Italia nell'ultimo quinquennio

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
	%	%	%	%	%
Nord-Ovest	16,8	26,9	18,1	16,9	19,3
Nord-Est	27,3	23,2	24,6	21,1	32,7
Centro	35,3	31,4	32,5	33,9	21,7
Mezzogiorno	20,6	18,5	24,8	28,1	26,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Ad alcuni corsi sono state attribuite più macro-aree.

Fonte: ISFOL (IFOLAMB), 2009

Venendo all'utenza, l'80% di chi ha trovato lavoro dopo il *master* non ha atteso oltre i sei mesi dalla conclusione del corso. Un ulteriore dato positivo è che l'occupazione, oltre ad essere decisamente alta, è in buona misura coerente con il percorso formativo realizzato: ben il 58% circa degli occupati ha raggiunto l'obiettivo di far convivere in una traiettoria unica il percorso di studio, le aspirazioni professionali e il lavoro svolto.

capitolo 3

Gli Enti bilaterali ed il fenomeno della bilateralità

Negli ultimi anni la bilateralità ha visto ampliarsi il ruolo ad essa riconosciuto nella partecipazione alle politiche pubbliche di *welfare*. La bilateralità costituisce una prassi d'interazione tra le Parti sociali su materie specifiche in cui si stabiliscono le regole di confronto per perseguire obiettivi comuni. L'ISFOL ha svolto un'indagine su alcuni settori prioritari: edilizia, artigianato e un segmento ampio del terziario, in cui rientrano diverse attività commerciali.

L'Ente bilaterale nazionale del terziario (EBINTER) è il soggetto di riferimento degli organismi territoriali ed ha iniziato ad operare nel 2000. Ma già precedentemente la bilateralità aveva cominciato a svilupparsi a supporto dell'attivazione dell'apprendistato. Generalmente tutti gli EBT offrono sul territorio servizi relativi alla formazione professionale per i soci, spesso in ambiti per i quali la formazione è obbligatoria (sicurezza). Si occupano anche di contratti a tempo determinato, di somministrazione, di tirocini, di conciliazione e arbitrato. Alcuni propongono servizi identificati genericamente come interventi di "sostegno al reddito", che consistono in sussidi e contributi concessi alle imprese e ai lavoratori per varie finalità, compresi sostegni di *welfare* alle famiglie e le azioni per il mercato del lavoro (atipici, disabili, donne disoccupate di lunga durata, ecc.).

All'ampia varietà dei servizi offerti a livello territoriale si accompagna una loro ineguale distribuzione geografica che riproduce il divario Nord-Sud. Del resto, la capacità di offrire servizi è strettamente collegata alla capitalizzazione di tali Enti e quindi al tasso di sindacalizzazione delle imprese presenti sul territorio; è noto che tale tasso si riduce fortemente nel passaggio dal Nord al Sud del Paese.

Quanto all'artigianato, si tratta di uno dei comparti in cui, insieme alla grafica e all'edilizia, la storia della bilateralità è più antica e radicata. I primi Enti bilaterali ad essere costituiti dopo gli Accordi interconfederali degli anni '80 sono stati quelli del Veneto (1989), della Lombardia (1991) e dell'Emilia Romagna (1991). Complessivamente gli Enti bilaterali di queste tre Regioni rappresentano poco meno del 71% dei lavoratori delle aziende artigiane aderenti al sistema bilaterale dell'artigianato a livello nazionale. Nel 1997, con uno specifico Accordo interconfederale, le Parti sociali hanno deciso di costituire l'Ente bilaterale nazionale dell'artigianato (EBNA).

Tra gli Enti bilaterali regionali che offrono una maggiore gamma di servizi, l'Ente della Regione Veneto (EBAV) è particolarmente interessante, poiché adotta un sistema peculiare che accanto a prestazioni di tipo intercategoriale, offerte a tutte le aziende aderenti indipendentemente dal contratto applicato, prevede servizi specifici e differenziati per categoria.

Con la nascita e l'avvio del Fondo per la formazione continua nell'artigianato, alcuni Enti bilaterali regionali hanno assunto anche il ruolo di articolazioni territoriali del Fondo. È questo il caso dell'Ente bilaterale regionale Emilia Romagna (EBER), che oltre a svolgere attività di promozione e di informazione sugli interventi di Fondartigianato, realizza anche azioni di sistema, con l'obiettivo di promuovere l'elaborazione di piani formativi in cui le Parti sociali abbiano un ruolo centrale di definizione di strategie e di obiettivi d'intervento.

Venendo al settore edile, esso ha tradizioni assolutamente peculiari di bilateralità, risalenti addirittura all'inizio del secolo scorso e sviluppatesi pienamente a partire dagli anni sessanta in virtù di una continua elaborazione delle Parti sociali in sede di contrattazione collettiva. Gli aspetti tipici del lavoro in questo settore, caratterizzati da elevati tassi di discontinuità e mobilità, hanno rafforzato la cultura della partecipazione, così da offrire ai lavoratori importanti tutele, retributive e non.

Occorre evidenziare che dal 1° gennaio 2009 in esecuzione di una misura di carattere sperimentale e di durata biennale i neoassunti privi di precedenti esperienze lavorative nel settore dovranno essere obbligatoriamente coinvolti in moduli formativi di almeno 16 ore. Sarà l'Ente bilaterale FORMEDIL a dover gestire, coordinare e monitorare questa misura, attraverso l'attività delle scuole edili presenti su tutto il territorio nazionale. Tali scuole, peraltro, sempre coordinate dal FORMEDIL, hanno competenze anche in materia di apprendistato professionalizzante.

In generale, la bilateralità svolge un ruolo anche come soggetto delle politiche passive di sostegno al reddito. Ruolo che si è voluto amplificare negli interventi di risposta alla crisi economica. L'ISFOL ha analizzato le azioni progettate o già promosse nei tre settori sopra considerati. Per quanto riguarda l'edilizia, non sono state avviate esperienze in tema di cofinanziamento ad opera degli Enti bilaterali dell'indennità di disoccupazione. Sono state però adottate importanti misure in favore degli apprendisti.

Di contro, nel comparto artigiano la bilateralità svolge attività di sostegno al reddito già dagli anni Novanta e molti Enti bilaterali regionali hanno proseguito l'intervento a favore dei lavoratori delle aziende in crisi, sulla base delle regole preesistenti alla legge 2/2009.

Per quanto riguarda il terziario, tra le misure denominate genericamente di "Sostegno al reddito" alcuni Enti bilaterali territoriali già da qualche anno hanno attivato azioni per i lavoratori di aziende del settore interessate da crisi strutturali. A maggior ragione nell'attuale situazione di crisi economica le parti hanno dapprima inserito un riferimento nel CCNL siglato nel luglio 2008 per avviare una riflessione per l'introduzione fra i compiti statutari della bilateralità di tali forme di sostegno al reddito; quindi, nel marzo 2009 hanno approvato un Avviso comune, affidando alle singole realtà territoriali la possibilità di inserire il sostegno al reddito tra gli scopi degli Enti bilaterali. Da questa previsione sono nati i primi accordi che si ispirano alle linee tracciate dal D.L. 185/2008, incluse quelle relative agli apprendisti e ai lavoratori con contratto non standard.